



Rafael João Rodrigues Mendes

RELATÓRIO DE ESTÁGIO
NO SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS



Relatório de estágio apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa
como trabalho final do 2º ciclo conducente à obtenção do grau de Mestre em Direito

Orientadores:

Pela FDUNL: Professor Doutor Armando Marques Guedes, Professor
da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Pelo SEF: Inspetor Eduardo Carlos, Inspetor-Chefe do Serviço de
Estrangeiros e Fronteiras

Junho 2016

Agradecimentos

Algumas palavras de reconhecimento e agradecimento a todos os que contribuíram para a realização deste meu trabalho:

Ao Sr. Professor Doutor Armando Marques Guedes por todo o seu saber, experiência e orientações, mas principalmente, por ser um orientador sempre presente, incansável e disponível,

Ao Inspetor-Chefe Eduardo Carlos, pelo conhecimento transmitido, pela disponibilidade e pela orientação dentro do SEF, fazendo com que me sentisse sempre integrado e num bom ambiente de trabalho, bem como colaborasse em projetos de interessa na minha área de investigação,

Ao Dr. Bruno Gabriel, Técnico Superior do SEF, por me ter transmitido a solidez dos seus conhecimentos e experiências,

A todas as pessoas que trabalham na DCINV, especialmente às que fazem parte do Núcleo Central de Análise de Informação e do Núcleo de Apoio Tecnológico, pelo seu acolhimento e atenção dispensada.

À minha mãe, irmã e Margarida, assim como família e amigos que me acompanharam em mais uma fase da minha vida académica.

Um agradecimento especial à minha mãe que a troco de nada sempre me deu tudo, o meu obrigado.

Declaração Anti-Plágio¹

Ao abrigo do art.º 20.º-A do Regulamento do Segundo Ciclo de Estudos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, declaro que o texto exibido é da minha exclusiva autoria e que a utilização de contribuições ou textos alheios está convenientemente referenciada.

Mais informo que o presente documento tem 146.433 caracteres.

¹ Artigo 20.º do Despacho n.º 6738/2010, de 7 de Abril, publicado no Diário da República, 2º série, n.º 73, de 15 de Abril de 2010, pp. 19526 – 19548, Regulamento do 2º Ciclo de Estudos Conducente ao Grau de Mestre em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Lista de abreviaturas utilizadas e designações

ACNUR – Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados

APF – Associação para o Planeamento da Família

APIS – Sistema de Informação de Passageiros

CAR – Centro de Acolhimento para os Refugiados

CCPA – Centros de cooperação policial e aduaneira

CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CPR – Conselho Português para os Refugiados

CRP – Constituição da República Portuguesa

DCGA – Direção Central de Gestão e Administração

DCID – Direção Central de Imigração e Documentação

DCINV – Direção Central de Investigação

DGS – Direção Geral de Segurança

DSE – Direção de Serviço de Estrangeiros

EASO – European Asylum Support Office

EFTA – Associação Europeia de Comércio Livre

EI – Estado Islâmico

FDUNL – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

GAR – Gabinete de Asilo e Refugiados

GNR – Guarda Nacional Republicana

ICR – Comité Internacional de Salvamento

KSIMC – Khoja Shia Ithna Asheri Muslim Communities

MAI – Ministério da Administração Interna

MSF – Médicos Sem Fronteiras

NAT – Núcleo de Apoio Tecnológico

NCAI – Núcleo Central de Análise de Informação

NFPOC – National Frontex Point of Contact

NSIS – Sistema de Informação de Schengen
OIM – Organização Internacional para as Migrações
OMS – Organização Mundial de Saúde
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OPC – Órgãos de Polícia Criminal
PIDE – Polícia Internacional e de Defesa do Estado
PJ – Polícia Judiciária
PM – Polícia Marítima
PSP – Polícia de Segurança Pública
PVDE – Polícia de Vigilância e Defesa do Estado
SE – Serviço de Estrangeiros
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SNS – Serviço Nacional de Saúde
SOLAS – Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar
SPIEP – Sistema de Informação do passaporte electrónico português
SUA – Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation
TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia
UE – União Europeia
VIS – Sistema de Informação de Vistos

Índice

RELATÓRIO DE ESTÁGIO	1
NO SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS	1
AGRADECIMENTOS	2
DECLARAÇÃO ANTI-PLÁGIO	3
LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS E DESIGNAÇÕES	4
RESUMO	8
ABSTRACT	9
INTRODUÇÃO	10
I. O SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS	15
1. INTRODUÇÃO	15
2. ANTECEDENTES	15
3. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO	17
4. EVOLUÇÃO E ESTABILIZAÇÃO	19
5. NATUREZA	21
6. ATRIBUIÇÕES	21
7. DIREÇÃO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO	25
8 ESTUDOS DE CASO	27
8.1 CIDADÃ BRASILEIRA	28
8.2 CIDADÃO SÍRIO	31
8.3 COMUNIDADE KHOJA	39
II. A CRISE DOS REFUGIADOS	51
1. AYLAN KURDI – E TUDO MUDOU	51
2. SÍRIA	59
3. FLUXOS MIGRATÓRIOS	63
4. O DIREITO E A CRISE DOS REFUGIADOS	65
5. (DES)UNIÃO EUROPEIA	74
5.1 AS PRIMEIRAS MEDIDAS	75
5.2 SCHENGEN EM RISCO	82
5.3 A PIOR DAS SOLUÇÕES	84
6. OS RISCOS DESTA CRISE	86
6.1 DESAFIOS AOS DIREITOS HUMANOS	87
6.2 A DEGRADAÇÃO DO PROJETO EUROPEU	90
6.3 TERRORISMO ENTRE AS VÍTIMAS	91
6.4 ISLAMIZAÇÃO	92
6.5 DISCURSO DE ÓDIO, OS CRIMES DE ÓDIO E A XENOFOBIA	92
6.6 O ROUBO DOS EMPREGOS DOS EUROPEUS	94
7. E SOLUÇÕES, HÁ?	94
III. PORTUGAL: O BOM ALUNO	98

<u>SÍNTESE CONCLUSIVA</u>	<u>101</u>
<u>AVALIAÇÃO DO ESTÁGIO</u>	<u>102</u>
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	<u>104</u>

Resumo

Este relatório tem como objetivo dar a conhecer o trabalho desenvolvido ao longo do estágio curricular realizado na Direção Central de Investigação no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Primeiramente, e em termos gerais, irão ser abordados temas como a evolução e história do SEF, seguindo-se uma caracterização da entidade acolhedora, não só do ponto de vista da sua contextualização legal, mas também quanto à sua estrutura orgânica e dinâmica de funcionamento. Dar-se-á a conhecer o trabalho realizado durante o estágio, nomeadamente as atividades desenvolvidas no âmbito deste.

Além das atividades *supra* referenciadas, foi realizado um estudo específico, sendo o tema central do presente relatório, que recai, essencialmente sobre a Crise dos Refugiados verificada, sobretudo, no ano de 2015 e 2016, os riscos associados à mesma, o papel da União Europeia na resposta à referida crise e o caso da Síria em especial.

Abstract

The main purpose of this report is to inform about the work developed throughout the curricular training period, which took place in the Central Directorate for Investigations of Portuguese Immigration and Borders Service.

Firstly, and in general terms, we will analyse the evolution and the history of SEF, followed by a characterization of the entity focusing not only on its legal context, but also on its organic structure and operating dynamics. Finally, the work developed during the training period will be reported, namely the activities undertaken as part of this project.

Besides all the above-mentioned items, a study has been carried out about the refugee crisis that occurred during the 2015 to 2016 period. In this study will address the role of the European Union and its response, not only to this specific event but also to the Syrian situation.

Introdução

Conforme consta do artigo 1.º do Despacho n.º 6738/2010, o Mestrado da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa tem como objectivos o desenvolvimento e aprofundamento dos conhecimentos de base adquiridos no 1.º ciclo de estudos jurídicos, aquisição de conhecimentos aprofundados em campos específicos do Direito, preparação para a vida profissional e o desenvolvimento de aptidões para investigação.

Para o cumprimento destes objetivos os alunos elaboram, normalmente, no último semestre do 2º Ciclo, uma dissertação acerca de um tema específico.

Na FDUNL, é dada a possibilidade aos seus alunos, outras formas conducentes a obtenção do grau de mestre em Direito. Conforme refere o artigo 30.º do Despacho n.º 6738/2010², é permitido a conclusão do Mestrado através da elaboração de um de três trabalhos: dissertação, trabalho de projeto e relatório de estágio, este precedido da realização de um estágio.

Neste sentido, a opção pelo estágio curricular permite a aplicação dos conhecimentos teóricos que foram adquiridos ao longo da licenciatura e desenvolvidos na parte lectiva do Mestrado em Direito, pelo que a realização da dissertação limita, em certa medida, essa mesma aplicação, pelo facto de se traduzir num trabalho de vertente teórica. O estágio curricular proporciona, ao contrário dos outros trabalhos conducentes à obtenção do grau de Mestre, a iniciação e especialização à atividade profissional qualificada, traduzindo-se numa experiência bastante enriquecedora nas mais variadas dimensões.

² Regulamento do Segundo Ciclo de Estudos Conducente ao Grau de Mestre em Direito

Com a diversidade do plano de estudos do Mestrado na FDUNL e consequente oportunidade de realização de estágio na prestigiada instituição do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, com a possibilidade de poder ter como orientador o Senhor Professor Doutor Armando Marques Guedes, assim como o gosto pessoal pela área em questão, a opção natural e óbvia foi a de realização do estágio curricular.

O estágio curricular foi desenvolvido no âmbito do Trabalho Final do Curso de Mestrado em Direito na área das Ciências Jurídico-Forenses da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

O relatório elaborado assenta na realidade que tive oportunidade de experienciar no estágio curricular de 4 meses no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras na Direção Central de Investigação no Núcleo Central de Análise Informação, iniciado a 2 de Novembro de 2015 e concluído no dia 2 de Março de 2016.

A opção pela realização do estágio curricular ao invés da dissertação teve como base a prossecução do objectivo basilar de relacionar a aplicar os conhecimentos teóricos com a realidade prática da atividade desenvolvida pelo SEF, assim como a aplicabilidade e reforço dos conhecimentos adquiridos ao longo dos anos de curso, bem como o desenvolvimento de competências pessoais e novos ensinamentos, principalmente no que diz respeito a matérias de segurança e o seu enquadramento legal. A par da vertente prática, a preparação inerente para o ingresso no mercado de trabalho pesou em muito nesta decisão.

Por outro lado, a possibilidade de realizar o estágio curricular numa instituição da dimensão e importância vital para o Estados Português como é o SEF, e a possibilidade de trabalhar em áreas de Direito Internacional, tanto Público como Privado, Direito da União Europeia,

Direitos Fundamentais, Direitos Humanos, Direito Penal e Processual Penal e na área da Segurança, permitiu adquirir, não só uma visão mais prática e real de assuntos dos quais apenas havia conhecimento teórico, mas também uma visão mais global do funcionamento deste serviço de segurança³, com os ramos de Direito referidos.

O estágio curricular realizado teve como objectivo final o intuito de desenvolver e aprofundar, numa vertente prática, os conhecimentos que foram adquiridos no primeiro e segundo ciclo de estudos jurídicos nas áreas de Direito referidas e preparar-me com conhecimentos e conteúdos de qualidade, adequados aos requisitos de um bom profissional.

Ainda foi objectivo o de compilar num único documento a crise de refugiados verificada na Europa.

Importa referir, desde já, que o tema escolhido para o estágio, assim como para o presente relatório foi acordado entre o supervisor interno designado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o Inspetor Chefe Eduardo Carlos, o Diretor da Direção Central de Investigação (DCINV), o Inspetor Coordenador Superior Carlos Patrício, o orientador da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (FDUNL), o Professor Doutor Armando Marques Guedes e por mim próprio, que consistiu, essencialmente, na pesquisa, recolha e processamento de informação sobre a problemática do fenómeno migratório verificado na Europa no ano de 2015, concretamente a denominada crise dos refugiados que emergiu em consequência da crise registada, especialmente na Síria. Ou seja, o tema orientador do presente relatório é a análise da crise dos refugiados, analisando os problemas e riscos associados, com especial atenção à vertente jurídica do mesmo.

³ Artigo 25.º, n.º 2 alínea d), Lei n.º 53/2008, Lei de Segurança Interna.

A crise dos refugiados é uma realidade extremamente complexa, em constante mutação, com diversos atores e sem, aparentemente, um fim à vista. Como tal, o objetivo do presente relatório passar por tentar perceber como começou, a maneira como se desenvolveu, os riscos associados à mesma, a maneira como se está a tentar resolver e uma tentativa de previsão do que pode vir a acontecer, assim como possíveis soluções.

Considero relevante referir que parte da informação analisada tem carácter confidencial e, como referido no número 4 do artigo 4.º do Protocolo Relativo à Realização de Estágio Curricular com Relatório como Trabalho Final de Mestrado na FDUNL, é obrigação do Estagiário *“Guardar sigilo de informações e conhecimentos relacionados com a atividade da Organização de Acolhimento, que este entenda como confidencial”*. Como tal, apenas será possível referir e confirmar informação disponibilizada em fonte aberta.

A estrutura do relatório é feita em concordância com as etapas do estágio, nem faria sentido ser feito de outra maneira. Ou seja, é a evolução de um trabalho que culmina na realização deste trabalho.

Num primeiro momento do estágio curricular, foi dado ao aluno a possibilidade de conhecer a instituição, assim como o seu funcionamento, em especial a atividade desenvolvida pela DCINV. Posteriormente, foi feita uma pesquisa intensa sobre a realidade do problema da migração ilegal na Europa, procurando adquirir um conhecimento geral sobre o assunto no seu todo. Este período revelou-se de extrema importância, na medida em que permitiu ganhar uma noção real do problema, bem como os procedimentos legais adoptados e o papel das instituições nacionais e internacionais e, em especial, o papel fulcral do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras nesta matéria.

Neste sentido, destaco a cooperação existente entre os vários serviços de segurança nacionais e internacionais, conforme plasmados em diversos diplomas legais.

Será, ainda, feito o relato de casos em que houve participação direta em situações reais e concretas durante o estágio.

O elemento principal do relatório será o exercício de análise da Crise dos Refugiados sob várias dimensões.

Por fim, serão feitas algumas conclusões e avaliações críticas do estágio, nomeadamente, as expectativas iniciais e a sua correspondência com a realidade e a sua relevância.

Pelas razões expostas, o presente relatório de estágio não é um exercício meramente descritivo das atividades realizadas e desenvolvidas.

Contém uma análise de diplomas legais e o respetivo enquadramento normativo das atividades e a devida exposição de várias situações concretas resolvidas ou em processo de resolução.

A pesquisa, recolha e análise de informação foi importante, não só para o meu estudo, como, assim espero, para a própria atividade da DCINV, dado possibilitar ao Núcleo Central de Análise de Informação (NCAI)⁴, dispor num único documento toda a informação compilada sobre o assunto até a data de elaboração deste relatório

⁴ Núcleo da DCINV, responsável pela centralização, tratamento, análise e reporte de toda a informação que seja remetida à DCINV ou faça parte do conjunto de atribuições do SEF e que possa relacionar-se ou ter interesse em matéria de prevenção terrorista.
É ainda responsável por representar o SEF na Unidade de Coordenação Antiterrorista, bem como nos diversos fóruns onde este assunto seja abordado.

I. O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

1. Introdução

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, doravante SEF, é um serviço de segurança e um órgão de polícia criminal que integra e depende do Ministério da Administração Interna (MAI). Tem autonomia administrativa e faz parte do quadro da política de segurança interna do país⁵.

O SEF tem como objectivos fundamentais o controlo da circulação de pessoas nas fronteiras portuguesas, a permanência de estrangeiros em território português, assim como o estudo, a promoção, coordenação e execução de medidas e ações relacionadas com essas atividades e com os movimentos migratórios⁶.

Este serviço dá, ainda, execução à política de imigração e asilo de Portugal, de acordo com as disposições a Constituição da República Portuguesa (CRP), assim como da Lei e orientações do Governo⁷.

2. Antecedentes

Em 29 de Agosto de 1893, por decreto do Rei D. Carlos I, o Corpo de Polícia Civil de Lisboa é dividido em três secções, sendo que uma dessas secções, que tinha como uma das suas funções o controlo dos estrangeiros. A referida secção é a Polícia de Inspeção Administrativa.

Já em 1918, através do Decreto-Lei nº 4166 de 27 de Abril, é criada a Polícia de Emigração. Esta era responsável pelas fronteiras terrestres,

⁵ Artigo 1.º Decreto-Lei nº 252/2000 - Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

⁶ Idem.

⁷ www.sef.pt

dependendo diretamente da Direção-Geral de Segurança Pública, o órgão superior da Polícia Cívica.

Em 1928, é criada a Polícia Internacional Portuguesa que tinha competência para vigiar as fronteiras terrestres e realizava o controlo dos estrangeiros que permaneciam em Portugal. Este funcionava na dependência da Polícia de Informações, polícia este com a responsabilidade pela segurança do Estado.

Em 1930, um ano antes da extinção da Polícia de Informações, a Polícia Internacional deixa de estar na dependência dessa última e passa a ficar sob tutela da Polícia de Investigação Criminal, sendo a sua Secção Internacional. Através do Decreto n.º 20/125 de 28 de Julho de 1931, a Polícia Internacional Portugal fica na dependência direta do ministro do Interior.

No ano de 1932 foi criada a Secção de Vigilância Política e Social da Polícia Internacional Portuguesa. Esta ficou responsável pela prevenção e combate aos crimes de natureza política e social. No entanto, através do Decreto n.º 22/151 de 23 Janeiro de 1933 a última viria a ser transformada na Polícia de Defesa Política e Social, deixando a Polícia Internacional.

A Polícia Internacional Portuguesa e a Polícia de Defesa Política e Social, em 1933, pelo Decreto-Lei n.º 22/992, voltam a ser fundidas num único organismo passando a ser a Polícia de Vigilância e Defesa do Estado (PVDE). A PVDE inclui a Secção Internacional que é responsável por verificar a entrada, permanência e saída de estrangeiros em Território Nacional, assim como a luta contra a espionagem e a colaboração com as Polícias de outros países.

Pelo Decreto-Lei n.º 35/046 de 22 de Outubro de 1945, a PVDE é transformada na Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE). A esta polícia são-lhe atribuídas funções administrativas e funções de prevenção e combate à criminalidade. Dentro das suas competências estava a responsabilidade pelos serviços de emigração e passaportes, estando responsável pelo serviço de passagem de fronteiras terrestres, marítimas e aéreas, assim como pelo serviço de passagem e permanência de estrangeiros em Portugal.

Em 1969, através do Decreto-Lei n.º 49/401 de 24 de Novembro, a PIDE é extinta e é substituída pela Direção Geral de Segurança (DGS), criada para o efeito. Na sua orgânica é incluída a Direção dos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras, ficando esta seção responsável pela sectores de estrangeiros e fronteiras.⁸

3. Enquadramento histórico

Com a revolução de 25 de Abril de 1974, verificou-se a queda do Estado Novo, um regime político autoritário, autocrata e corporativista de Estado que vigorou em Portugal durante 41 anos, assim como os vários organismos deste regime, a Direção-Geral de Segurança (DGS), o organismo de polícia criminal com atribuições no domínio de estrangeiros e fronteiras, foi extinto pelo Decreto-Lei n.º 171/74 que foi promulgado no próprio dia 25 de Abril de 1974. Ao mesmo tempo que esse diploma legal extinguiu a DGS, atribuía à Polícia Judiciária o controlo dos estrangeiros em território nacional e à Guarda Fiscal a vigilância das fronteiras. O referido diploma foi aprovado no mesmo dia da queda do regime, na medida em que um país não pode ficar órfão de forças de segurança. É necessário o país continuar a zelar pela

⁸ <https://pt.wikipedia.org/> - a informação disponibilizada como antecedentes do Serviço de Estrangeiro e Fronteiras teve como base o referido sítio desta nota de rodapé. Acredita-se na fiabilidade de tal informação, na medida em que a fonte do texto é o sítio oficial do SEF.

segurança e integridade do seu património e dos cidadãos, contra qualquer tipo de ameaça que possa vir do exterior, não esquecendo que as fronteiras portuguesas permaneceram abertas durante o período revolucionário. No entanto, esta era uma solução de emergência e provisória.

Durante este período, em Portugal, foram várias as tentativas de organização e, obviamente, o Serviço de Segurança respeitante aos estrangeiros e fronteiras não poderia deixar de ser reflexo. Assim como em tantas outras organizações, um dos reflexos mais sensíveis foi a mudança de designação. Nesse sentido, em Novembro de 1974, nasceu a Direção de Serviço de Estrangeiros (DSE).

No entanto, através do Decreto-Lei n.º 215/74 de 22 de Maio, o controlo de estrangeiros em território nacional, a emissão de passaportes para estrangeiros e a emissão de pareceres sobre pedidos de concessão de vistos para entrada no País, foi atribuído ao Comando Geral da Polícia de Segurança Pública (PSP), substituindo, assim, a Polícia Judiciária (PJ). No que diz respeito a vigilância e fiscalização das fronteiras, continuava atribuído à Guarda Fiscal.

Contudo, no interior da PSP, chegou-se rapidamente à conclusão do enorme volume de trabalho que dizia respeito a este serviço, e assim, a necessidade urgente de individualizar este Serviço, dentro da organização.

Desse modo, através do Decreto-Lei n.º 651/74 de 22 de Novembro, dentro do Comando Geral da PSP, nasceu a Direção de Serviço de Estrangeiros (DSE).⁹

⁹ http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/organizacao/index.aspx?id_linha=4167&menu_position=4132

4. Evolução e estabilização

Decorridos dois anos da criação da DSE, na procura da melhor opção, experimentando várias soluções, este serviço foi-se consolidando, ao ponto de ganhar autonomia administrativa com o Decreto-Lei n.º 494-A/76, de 23 de Junho. Mais uma vez, verificou-se uma mudança de nome, passando a ser apenas Serviço de Estrangeiros (SE). E assim, sob esta designação, permaneceu durante dez anos. Período, durante o qual, acompanhando a estabilização das instituições e com a política governamental a ganhar alguma solidez neste campo, o facto de não se por em prática o artigo 2.º/a) da Lei 494-A/76, que refere que ao SE cabia o controlo da “entrada” de estrangeiros em território nacional, entre outras missões, demonstra anormalidade. Ou seja, a solução de 1974 era insuficiente e limitava a atividade. Apesar de ser a opinião dos Governos sucessivos, apenas em 1986, o SE foi reestruturado através do Decreto-Lei n.º 440/86 de 31 de Dezembro, alterando, desde logo, a designação para Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o que na prática significava que este serviço também era responsável pelo controlo de fronteiras, apesar de na prática, na altura, haver escassez de recursos humanos para a função. Daí decorre a cooperação entre o SEF e a Guarda Fiscal que, aliás, se tornou mais ativa a partir de 1986¹⁰.

Durante 15 anos a Guarda Fiscal, parte integrante das Forças e Serviços de Segurança, consignados na Lei de Segurança Interna¹¹, foi parceiro e cooperante do Serviço de Estrangeiros, com o objectivo comum de, em conjunto, salvaguardar a prestação de um serviço ao país.

¹⁰ <http://www.sef.pt>

¹¹ Lei n.º 20/87 de 12 Junho

Em 1991, numa altura em que novos desafios surgiam ao nível do projeto Europeu, em especial para Portugal, onde os serviços tiveram que renovar-se, tornou-se possível o SEF começar a render, gradualmente, a Guarda Fiscal nos postos de fronteira. Apesar de continuarem a ser parceiros e trabalharem em cooperação, integrando a Forças e Serviços de Segurança consignados na Lei de Segurança Interna (Lei nº 20/87 de 12 de Junho).

Sem descurar a renovação dos suportes legais, a Direção do SEF exerceu uma atividade intensa em vários sectores, resultando no garante de cumprimento dos compromissos assumidos pelo nosso país enquanto Estado Membro de um novo espaço europeu, este prefigurado no Acordo de Schengen¹², ao qual Portugal aderiu em 1991, e em cujos os trabalhos preparatórios de adesão o SEF participou em grande escala.

No decorrer da renovação dos seus suportes legais, é pertinente realçar o Diploma 120/93 de 16 de Abril de 1993, o qual procedeu a algumas alterações da Orgânica do SEF. No entanto, a transformação do serviço, a qual, de forma a responder às necessidades decorrentes da dimensão, quer em termos materiais e humanos, quer em termos das novas responsabilidades assumidas, só se iniciou com a publicação do Decreto-Lei 252/2000 de 16 de Outubro, diploma que aprovou a nova estrutura orgânica definindo as suas atribuições.

¹² O espaço e a cooperação Schengen assentam no Acordo Schengen de 1985. O espaço Schengen representa um território no qual a livre circulação das pessoas é garantida. Os Estados signatários do acordo aboliram as fronteiras internas a favor de uma fronteira externa única. Foram adoptados procedimentos e regras comuns no espaço Schengen em matéria de vistos para estadas de curta duração, pedidos de asilos e controlos nas fronteiras externas. Em simultâneo, e por forma a garantir a segurança no espaço Schengen, foi estabelecida a cooperação e a coordenação entre os serviços policiais e as autoridades judiciais. A cooperação Schengen foi integrada no direito da União Europeia pelo Tratado de Amesterdão em 1997. No entanto, nem todos os países que cooperam no âmbito do acordo Schengen são membros do espaço Schengen, quer porque não desejam a supressão dos controlos nas fronteiras quer porque ainda não preenchem as condições necessárias para a aplicação do acervo de Schengen.

Até este momento, em nossa opinião, sedimentou-se a sua estrutura e a sua organização. Com estas alterações, mais do que nunca, a instituição estava pronta para os novos desafios e procedimentos, agora à boleia do projeto europeu.

5. Natureza

O SEF tem como missão dar execução à política de imigração e asilo de Portugal, de acordo com as disposições da Constituição e da Lei e as orientações do Governo.

Conforme o artigo 1º. da Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Decreto-Lei n.º 252/2000 de 16 de Outubro, *“O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras é um serviço de segurança¹³, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna, com autonomia administrativa e que, no quadro da política de segurança interna, tem por objetivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios”*, mais, este serviço, enquanto órgão de polícia criminal, atua no processo, nos termos da lei processual penal, sob a direção e dependência funcional da autoridade judiciária competente, realizando as ações determinadas e os atos delegados pela referida autoridade¹⁴.

6. Atribuições

As atribuições, quer no plano interno, quer no plano externo, estão expressamente referidas e com bastante detalhe no diploma referido

¹³ Artigo n.º. 25, n.º 2, alínea d), da Lei 53/2008, de 29 de Agosto

¹⁴ Decreto-Lei n.º 252/2000 de 16 de Outubro, artigo 1.º/2.

supra, no seu artigo 2º. No entanto, importa, nesta sede, fazer um apanhado desses atribuições com objectivo final de mostrar exactamente o que compete ver, fazer e analisar a este Serviço:

A nível interno, o SEF tem como função a vigia e fiscalização dos postos de fronteiras e a circulação de pessoas; pode impedir o desembarque de passageiros e tripulantes que sejam provenientes de portos ou aeroportos de risco sob o aspeto sanitário; deve proceder ao controlo da circulação de pessoas nos postos de fronteira, verificando os requisitos legais exigidos para o efeito; autoriza e verifica a entrada de pessoas a bordo de embarcações e aeronaves, assim como controla e fiscaliza a permanência e atividade dos estrangeiros em todo o território nacional; assegura a realização de controlos móveis e operações conjuntas com serviços ou forças de segurança congéneres, tanto nacionais como espanholas; procede a emissão de pareceres relativamente a pedidos de vistos consulares, assim como a concessão em território nacional de vistos, prorrogações de permanência, autorizações de residência, bem como de documentos de viagem nos termos da lei; procede a investigação no âmbito dos crimes de auxílio à emigração ilegal, bem como os crimes conexos, sem prejuízo da competência de outras entidades; instaura, instrui e decide processos de expulsão administrativa de estrangeiros do território nacional, dá execução às decisões de expulsão administrativa e judiciais, bem como aciona, instrui e decide os processos de readmissão assegurando a sua execução; se necessário efetua escoltas de cidadãos objeto de medidas de afastamento; decide sobre a aceitação de pedidos de asilo; emite parecer sobre os processos de concessão de nacionalidade portuguesa por naturalização; assegura a gestão e comunicação de dados relativos à parte nacional do Sistema de Informação de Schengen (NSIS) e de outros sistemas de informação comuns aos Estados Membros da União Europeia no âmbito do controlo da

circulação da pessoa¹⁵; assegura a cooperação com as representações diplomáticas e consulares de outros Estados, assim como a cooperação com todos os órgãos e serviços do Estado (serviços de segurança e organizações não governamentais legalmente reconhecidas); coordena a cooperação entre as forças e serviços de segurança nacionais e de outros países no que diz respeito a matérias de circulação de pessoas, controlo de estrangeiros e investigação dos crimes de auxílios à imigração ilegal e outros com eles conexos; ainda tem função o planeamento e a execução da assistência técnica necessária ao correto funcionamento dos centros de cooperação policial e aduaneira (CCPA), em matéria de sistemas de informação, plataformas digitais de trabalho e sistemas de comunicação; o SEF tem competência para emitir o passaporte comum e o passaporte temporário português.

Não só a nível interno o SEF tem competências, no plano internacional destaca-se pelo facto deste serviço assegurar, por determinação do Governo, a representação do Estado Português a nível da União Europeia no Comité Estratégico Imigração, Fronteiras e Asilo no Grupo de Alto Nível de Migração, no Grupo de Budapeste e noutras organizações internacionais, bem como a participação em grupos de trabalho de cooperação policial em matérias que tenham ligação com as atribuições do SEF; também por determinação do Governo, o SEF deve garantir a representação do Estado Português no desenvolvimento do Acervo de Schengen no âmbito da União Europeia; através dos seus oficiais de ligação, os compromissos assumidos no âmbito da cooperação internacional no termos legalmente previstos devem ser assegurados pelo SEF, assim como a colaboração com os serviços similares estrangeiros, tendo a devida liberdade para estabelecer formas de cooperação.

¹⁵ Nomeadamente o Sistema de Informação de Vistos (VIS), o Sistema de Informação Antecipada de Passageiros (APIS), sistema da informação do passaporte eletrónico português (SPIEP).

Em suma, o SEF é um serviço de segurança, integrado no Ministério da Administração Interna (MAI) que, no quadro da política de segurança interna, tem por missão assegurar o controlo das pessoas nas fronteiras, dos estrangeiros em território nacional, a prevenção e o combate à criminalidade relacionada com a imigração ilegal e com o tráfico de seres humanos, gerir os documentos de viagem e de identificação de estrangeiros, assim como proceder à instrução de processos de pedidos de asilo, devendo sempre salvaguardar a segurança interna e os direitos e liberdades individuais no contexto global da realidade migratória.

Ao SEF compete a promoção, coordenação e execução de medidas e ações relacionadas com estas atividades e com os movimentos migratórios e, a nível internacional, assegurar, por determinação do Governo, a representação do Estado Português nos grupos de trabalho da União Europeia, bem como das organizações ou eventos internacionais relativos à sua área de atuação, como é exemplo a Agenda Europeia para as Migrações e para a Segurança, as quais serão analisadas em maior detalhe *infra*.¹⁶

No que diz respeito à sua visão, o SEF quer construir um serviço de segurança próximo dos cidadãos que seja ativo e eficaz na gestão dos fluxos migratórios e na construção do espaço alargado de liberdades, segurança e justiça. Os seus valores assentam na proximidade com os cidadãos estrangeiros, na modernização, na eficácia, na salvaguarda do interesse público e na qualificação dos seus colaboradores¹⁷.

¹⁶ www.sef.pt

¹⁷ *idem*.

7. Direção Central de Investigação

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras estrutura-se verticalmente que, conforme a disposição do artigo 22.º do Decreto-Lei 252/2000 de 16 de Outubro, compreende os seguintes órgãos e serviços: Diretoria, Conselho Administrativo, Serviços Centrais e Serviços Descentralizados. Os Serviços referidos integram serviços operacionais, aqueles que prosseguem diretamente às ações de investigação e fiscalização; e os serviços de apoio que desenvolvem um conjunto de atividades de, como o nome indica, de apoio àquelas ações. Dos primeiros fazem parte a Direção Central de Investigação (DCINV), a Direção de Fronteiras de Lisboa, as direções regionais, as delegações regionais e os postos de fronteira. Os segundos compreendem todas as restantes unidades orgânicas, bem como aquelas que, integrando-se nos serviços operacionais, prosseguem atividades de apoio.

O artigo referido (22.º), dispõe que os Serviços Centrais compreendem a Direção Central de Investigação (DCINV), a Direção Central de Imigração e Documentação (DCID), e a Direção Central de Gestão e Administração (DCGA).

A DCINV encontra-se regulada no artigo 23.º da mesma lei, tendo como competências:

- desenvolver ações no âmbito da prevenção e investigação da criminalidade da competência do SEF quando esta envolva criminalidade organizada ou em casos cuja a investigação se revista de especial complexidade, em especial no âmbito do disposto dos artigos 183.º a 188.º da Lei 23/2007 de 4 de Julho, ou ainda quando a ação a desenvolver abranja a área de

intervenção de duas ou mais direções regionais, em qualquer caso no domínio das competências do SEF;

- assegurar a coordenação técnica de prevenção e investigação criminal desenvolvida pelos departamentos regionais de investigação, cabendo-lhe centralizar e acompanhar os inquéritos registados e as investigações desenvolvidas no SEF;

- concretizar ações de interesse para a prevenção de criminalidade, designadamente a recolha de material e informação e respectivo tratamento e difusão, em qualquer caso no domínio das competências do SEF.

A DCINV, para além do Diretor, Subdiretor, Gabinete de Apoio Técnico, Secretariado e Apoio Logístico, compreende o Núcleo Central de Investigação (Núcleo de Investigação 1 – Casamentos de Conveniência; Núcleo de Investigação 2 – África e Indostânicos; Núcleo de Investigação 3 – Europa do Leste, China e América do Sul), compreende também o Núcleo de Apoio Tecnológico, a Unidade de Tráfico de Pessoas e o Núcleo Central de Análise de Informação (NCAI), núcleo este onde foi realizado o estágio curricular.

O Núcleo Central de Análise de Informação (NCAI), que engloba a Unidade de Imigração de Risco e Registo de Informação, é responsável pela centralização, tratamento, análise e reporte de toda a informação que seja remetida à DCINV ou faça parte do conjunto de atribuições do SEF e que possa relacionar-se ou ter interesse, em matéria de prevenção terrorista.

É ainda responsável por representar o SEF na Unidade de Coordenação Antiterrorista¹⁸, bem como nos diversos fóruns onde este assunto seja abordado.

¹⁸ Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto, artigo 23.º

O trabalho do núcleo assenta, sobretudo, numa análise estratégica, ou seja, em termos muito simplistas, trata-se do trabalho de *Intelligence*¹⁹ realizado pelo SEF.

8 Estudos de Caso

Conforme já referido, o tratamento e exposição de informação inserida no presente relatório foi feita com o devido cuidado, respeitando o artigo 4.º número 2 do protocolo assinado entre a Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e o aluno, assim como a própria lei orgânica do SEF.

No entanto, tratando-se de um relatório de estágio, é natural a exposição de alguns casos com os quais tive contacto. Para o efeito, tornou-se necessário seguir uma orientação na exposição e no devido enquadramento jurídico em cada uma das situações. Para o efeito, para cada caso que iremos apresentar de seguida, procurámos construir dois tipos de caso: um “caso” na antropologia e um “caso” no Direito²⁰. Quer isto dizer, num primeiro momento iremos vestir o papel do etnógrafo, ou seja, uma posição livre com a finalidade de disponibilizar um relato, na medida do possível, rico e concreto na informação sobre o que se passa ao nível social, económico, religioso, etc. Num segundo momento, tentamos a construção do caso do ponto de vista do jurista, ou seja, com o objectivo final da normatividade e da regulação, ou apenas, o foco nos acontecimentos que tenham alcance e relevância jurídica.

¹⁹ “...conhecimento profundo, completo e abrangente e pode ser conceptualizada, de uma forma clássica, como o conjunto de atividades que visam pesquisar e explorar notícias em proveito de um Estado.” – Jorge Silva Carvalho - “Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas”

²⁰ **Guedes**, Armando Marques, *Entre Factos e Razões - Contextos e Enquadramentos da Antropologia Jurídica*, Almedina, 2005

8.1 Cidadã Brasileira

O seguinte caso, apesar de não se intersectar com o tema central deste relatório – A Crise dos Refugiados – impõe que o mesmo seja relatado. Aliás, o objetivo de um relatório de estágio passa por relatar aquilo que foi feito durante a experiência. Apesar dos já referidos condicionalismo, como é o caso da confidencialidade de certas matérias, o seguinte caso não padece de problemas maiores nesse sentido. Para além do mais, do ponto de vista estritamente jurídico é interessante e importante referi-lo, visto tratar-se de um caso tipo e pelo facto de ter tido a oportunidade de ter participado ao longo do processo.

A Associação para o Planeamento da Família (APF)²¹ contactou a Unidade Anti-Tráfico de Pessoas, dando conta da sinalização de uma possível vítima de tráfico de pessoas. Segundo as informações fornecidas, a pessoa em questão era uma cidadã brasileira que, supostamente, teria viajado do Brasil para Portugal para começar a trabalhar como responsável por idosos. Aquando da chegada ao aeroporto, a pessoa que estaria à sua espera, como combinado, não compareceu, nem deu qualquer notícia. A cidadã decidiu, então, contactar um cidadão português que teria conhecido através de uma rede social. O mesmo cidadão respondeu prontamente à chamada de auxílio. Mais, acolheu a cidadã em sua casa e, desde esse momento, supostamente, obrigava a cidadã brasileira à prática de prostituição, sendo que o dinheiro auferido era para fazer face às despesas relacionadas com a sua estadia e alimentação.

Com o intuito de confirmar/infirmar a seguinte informação fornecida, através do processo de instrução de processo de averiguação, comumente utilizado pelos Órgãos de Polícia Criminal (OPC), o

²¹ www.apf.pt

Núcleo de Apoio Tecnológico (NAT), também da DCINV, desenvolveu as diligências necessárias para identificar cabalmente os cidadãos em questão, assim como o local onde se encontravam. Note-se que dentro da DCINV os vários núcleos operam dentro de um espírito de cooperação e colaboração de forma a otimizar os resultados. Após as devidas diligências feitas pelo NAT, foi feito o devido parecer, não se vislumbrando outras diligências que, na altura, poderiam ser realizadas para despiste da veracidade dos factos vertidos na informação e, estando em causa a eventual prática do crime de Tráfico de Pessoas, o contacto pessoal com a cidadã brasileira iria ser feito e, caso se confirmasse as suspeitas iniciais, proceder-se-ia em conformidade nomeadamente ao registo de inquérito, realojamento da vítima, detenção do indivíduo, etc.

8.1.1 Enquadramento Jurídico

Numa situação normal, o que não se vai verificar como iremos constatar *infra* o procedimento seria, em regra, composto pelas quatro fases essenciais do procedimento penal: a aquisição da notícia do crime, o inquérito, a instrução e o julgamento. No entanto, não foi o que se verificou nesta situação.

A intervenção por parte da DCINV teve que se precipitar em virtude de diversos telefonemas feitos pela cidadã brasileira a pedir auxílio. Nessa medida, elementos do SEF deslocaram-se à morada onde a cidadã se encontrava e, de imediato, procederam ao resgate da mesma. Na sequência desse mesmo resgate, a cidadã foi conduzida às instalações da DCINV onde foi ouvida em Auto de Declarações. Conforme resulta do referido Auto, a cidadã fez-se passar por vítima de exploração sexual tendo como objectivo único o de conseguir o regresso ao seus país, visto não estar a gostar da vida que levava em Portugal.

Na mesma data, foi enviada para um lar de acolhimento, conforme instruções fornecidas pela APF, tendo sido explicado que poderia

regressar ao Brasil a expensas da Organização Internacional para as Migrações (OIM), no âmbito do programa do apoio ao retorno voluntário, conforme a disposição do artigo 139.º da Lei 23/2007 de 4 de Julho, assim como também lhe foi dito que como consequência não poderia regressar a Portugal, ou seja, ficava interdita de entrar no país por um prazo de três anos a contar da data de saída, o que foi aceite pela mesma.

Apenas passado dois dias, um membro da APF contactou com DCINV, informando que a cidadã havia mudado de ideias e que já não tinha intenção de viajar para o Brasil. Ela queria voltar ao local onde residia até então, com o intuito de reatar a relação que tinha com o cidadão português, casar-se com o mesmo com o objectivo de conseguir a nacionalidade portuguesa por intermédio do casamento, ou seja, estaríamos num caso de pretensão de casamento por conveniência, o qual é rejeitado pela lei portuguesa, conforme é possível verificar nas disposições 108.º e 186.º da Lei 53/2008 de 29 de Agosto.

Tendo em conta que a respectiva cidadã brasileira já se encontrava há demasiado tempo em Portugal, não tendo qualquer tipo de autorização legal para residir no país, ou seja, encontrava-se em situação irregular. Acrescendo ao que foi dito *supra* foi proposto por parte da inspetora que acompanhava o caso a instauração do processo de expulsão administrativa com detenção, tendo, assim, resultado no processo de afastamento coercivo, conforme resulta do artigo 146.º da Lei 53/2008 de 29 de Agosto, e sendo a decisão a prevista no artigo 149.º do mesmo diploma.

8.2 Cidadão Sírio

O caso agora em apreço, apesar de não se tratar de uma situação típica de refugiado do tipo que se insere no presente relatório, não deixa de ser uma questão muito interessante ao nível jurídico e apresenta uma dimensão diferente ao requerente de proteção internacional²² e, também, pelo facto de se tratar de uma nacionalidade de risco muitas vezes associadas a terrorismo. Neste caso, em específico, assim como os outros dois presentes neste relatório, foi dado a oportunidade de participar e ter contacto direto no desenvolvimento deste caso.

Durante o período de estágio curricular, um cidadão sírio deslocou-se ao Gabinete de Asilo e Refugiados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras²³ requerendo proteção internacional²⁴.

O cidadão em questão, apesar de ter nascido na Arábia Saudita, tinha nacionalidade síria devido à sua filiação²⁵ e, como a maior parte da população síria, este indivíduo é muçulmano sunita²⁶. Com educação universitária, trabalhava na Arábia Saudita, onde residia com a sua família.

Com o falecimento do pai no início do ano e com o despedimento da empresa onde trabalhava, este indivíduo perdia, assim, o direito de residência na Arábia Saudita. Recorde-se que nesse país é necessário, quando estrangeiro, haver alguém responsável por essa pessoa. No caso em concreto, o pai era o seu responsável legal, mas com o seu falecimento, a única opção viável para continuar a ter autorização de

²² O reconhecimento por um Estado membro de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida com o estatuto de refugiado ou estatuto de proteção subsidiária.

²³ Artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 252/2000 de 16 de Outubro

²⁴ Artigo 3.º, alínea s), da Lei 23/2007, de 04 de Julho

²⁵ Na Arábia Saudita, segundo a sua lei da nacionalidade, um indivíduo que nasça no Reino, se os pais forem não sauditas, os seus filhos são considerados estrangeiros.

²⁶ Ao contrário da maioria dos países do Médio Oriente e Norte de África onde os países tem maioria sunita e liderança também sunita, na Síria, o regime é aluíta, liderado por Bashar al-Assad que é, ele mesmo, um aluíta. Apenas 12% da população síria é deste ramos do islão xiita. No entanto, apesar de desproporcional, domina as Forças Armadas e o aparelho do Estado.

residência seria a empresa onde este trabalhava se responsabilizar. Contudo, após informar a empresa sobre a sua situação o mesmo acabou por ser despedido. O resto da família não poderia ser equacionado, visto que no reino da Arábia Saudita existe diferenciação do estatuto do homem e da mulher. A mãe e a irmã, por serem do sexo feminino, ficaram sob a responsabilidade do seu irmão, já o indivíduo em questão, por já ser maior, não poderia ficar sob tutela deste último. Ou seja, ou conseguia arranjar um emprego que se responsabilizasse por ele, não poderia continuar a residir na Arábia Saudita. O desfecho foi inevitável, o cidadão sírio perdeu a sua autorização de residência, sendo que a sua única opção, e a mais lógica, era a de voltar para a Síria.

Problema, este cidadão sírio era procurado pelas autoridades do seu país. Solução, estabelecer-se em Portugal. A família tinha fortes ligações com o país e possuía um imóvel em território nacional.

O pai deste indivíduo tinha dupla nacionalidade, era sírio e português. Apesar de ter nascido na Síria, devido à forte perseguição que ele e a sua família eram alvos pelas convicções políticas e religiosas por parte do regime da família Assad, viu-se obrigado a fugir para Arábia Saudita. Estabeleceu-se com a família nesse país, onde tinha autorização de residência por intermédia da empresa onde trabalhava. Por motivos profissionais, foram diversas as vezes que se deslocou a Portugal, conseguindo uma autorização de residência e, posteriormente, conseguiu, inclusive, adquirir a nacionalidade portuguesa. Nesse período, adquiriu um imóvel que utilizava como residência.

Na ressaca da Primavera Árabe, em 2011, descontente com a situação que se verificava na Síria, o agora requerente de proteção internacional, decidiu manifestar o seu desagrado e frustração através

das redes sociais. Foram várias as publicações que criticavam o regime de Bashar al-Assad e o próprio líder do país. As referidas publicações colocaram-no numa lista de pessoas procuradas pelas autoridades do regime por difamação do presidente sírio²⁷. O que faz com que o regresso para a Síria, aquando da morte do pai, se tornasse inviável.

8.2.1 Enquadramento Jurídico

Por tudo o que foi dito a opção passou pela tentativa de estabelecimento em Portugal. Aliás, já no ano de 2014, este indivíduo pediu a atribuição da nacionalidade portuguesa. Contudo, a mesma foi negada. Na altura, a razão para o indeferimento da decisão resultava do facto de apenas ter sido concedida ao seu pai em data posterior ao seu nascimento, conforme decorre da Lei n.º 37/81, de 03 de Outubro, a Lei da Nacionalidade. Ou seja, para que lhe fosse atribuída, no ano de 2014, a nacionalidade portuguesa, o pai teria que ter nacionalidade portuguesa aquando do nascimento do filho.

No Núcleo Central de Análise de Informação, onde foi possível acompanhar todo o processo, foi feita a recolha de informação necessária, utilizando o comummente ciclo de informações para a difusão da informação pertinente para fornecer ao Gabinete de Asilo e Refugiados para a devida organização e instrução do processo, conforme decorre do Artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 252/2000 de 16 de Outubro. No caso em concreto, nenhum risco aparente foi apresentado, sendo essa a informação transmitida. Importa referir que, por norma, este tipo de matéria, como iremos verificar *infra* é da competência do Gabinete de Asilo e Refugiados. No entanto, tendo em conta a nacionalidade em questão apresentar risco no contexto internacional, o alerta foi acionado, levando à intervenção por parte do Núcleo Central de Análise de Informação.

²⁷ <http://syrianwantedlist.com/>

Importa, após este relato, visto estarmos no âmbito de um relatório de estágio para obtenção do grau de mestre em direito, analisar o regime jurídico legal em matéria de asilo.

A Lei 27/2008, de 30 de Junho, estabelece, em Portugal, o regime jurídico legal em matéria de asilo.

Os preceitos desta Lei são interpretados e integrados com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951, e o Protocolo Adicional de 31 de Janeiro de 1967.

Como já referido, o SEF, tutelado pelo Ministério da Administração Interna é a autoridade policial portuguesa competente pela a entrada, permanência e saída de estrangeiros em território nacional.

Ao Gabinete de Asilo e Refugiados (GAR) do SEF compete a organização e instrução dos processos de asilo. O Conselho Português para os Refugiados (CPR), é a organização não governamental que tem responsabilidade no acolhimento e apoio dos requerentes de asilo em Portugal.

Ora, nesta sede, importa verificar como funciona o processo do requerente de asilo em Portugal.

O GAR tem como objectivo analisar se o pedido apresentado é elegível para o estatuto de refugiado:

“É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência de atividade exercida no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana. Têm ainda o direito à concessão de asilo os estrangeiros e os apátridas que, receando com fundamento ser

perseguidos em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam ou, por esse receio, não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual.” – Artigo 3.º da Lei 27/2008 de 30 de Junho.

Ou se é elegível para proteção subsidiária:

“É concedida autorização de residência por razões humanitárias aos estrangeiros e aos apátridas a quem não sejam aplicáveis as disposições do artigo 3.º e que sejam impedidos ou se sintam impossibilitados de regressar ao país da sua nacionalidade ou da sua residência habitual, quer atendendo à sistemática violação dos direitos humanos que aí se verifique, quer por correrem o risco de sofrer ofensa grave.” – Artigo 7.º da Lei 27/2008 de 30 de Junho.

O estrangeiro ou apátrida que pretenda pedir asilo em Portugal deve fazê-lo junto numa das seguintes autoridades policiais: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Polícia de Segurança Pública (PSP), Guarda Nacional Republicana (GNR), Polícia Marítima (PM), ou outra. O pedido pode ser apresentado pessoalmente ou por escrito.

O início do processo de asilo é feito com recolha de fotografias e impressões digitais aos que sejam maiores de 14 anos. Após este primeiro momento, o requerente é notificado para prestar declarações, no prazo de 5 dias úteis no GAR. Também é emitido uma Declaração comprovativa de apresentação de pedido de asilo. Este documento é emitido até 3 dias após apresentação do referido pedido, tem validade até decisão final sobre o pedido, não atesta a identidade ou nacionalidade, não permite acesso ao mercado de trabalho, não confere residência, garante acesso ao sistema de ensino (requerentes menores de idade ou menores filhos de requerentes de asilo), garante acesso ao sistema nacional de saúde (SNS), e garante apoio jurídico que é prestado pelo Conselho Português para os Refugiados.

O requerente de asilo tem Direitos e Deveres. No decorrer do procedimento este tem o dever de colaborar com as autoridades; tem direito a intérprete; tem direito a aconselhamento jurídico durante todas as fases do procedimentos, este fornecido pelo CPR; direito a ser informado sobre o estado do seu processo; direito a beneficiar de apoio judiciário nos termos gerais; direito a beneficiar de apoio social para alojamento e alimentação nos casos de carência económica e social; acesso ao SNS; à confidencialidade do seu processo; tem o dever de manter o GAR informado sobre a sua residência, devendo imediatamente comunicar qualquer alteração de morada; e comparecer no GAR sempre que for notificado.

Um passo importante neste processo é o de determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo. O procedimento de determinação encontra-se estabelecido no Regulamento n.º 343/2003 de 18 de Fevereiro de 2003.

Caso existam indícios ou provas de que é outro o Estado responsável pela análise do pedido de asilo, o GAR remete um pedido de transferência para análise do pedido do requerente a outro Estado Membro. O Diretor Nacional do SEF profere decisão de transferência, da qual o requerente é notificado. Tal decisão é susceptível de impugnação judicial junto dos tribunais administrativos, no prazo de 5 dias, com efeito suspensivo.

Na 1ª Fase do processo de asilo o requerente presta declarações junto do GAR. Nesse momento, tem o dever de apresentar todos os documentos de que disponha referente a: identidade; nacionalidade; família; residências anteriores; pedido de asilo anteriores; itinerário; relato de circunstâncias ou factos que fundamentem o pedido de asilo; outros.

Após a audição, é elaborado um relatório escrito que é notificado ao requerente, podendo pronunciar-se sobre o seu teor, no prazo de 5 dias. Decorridos 20 dias sobre a notificação, é proferida uma primeira decisão pelo Diretor Nacional do SEF.

No caso do pedido de asilo ser feito num posto de fronteira, aos requerentes de asilo são garantidos direitos e deveres semelhantes aos do procedimento em território nacional. Aqui, o requerente presta declarações, e no prazo máximo de 5 dias, é proferida decisão pelo Diretor Nacional do SEF. O requerente permanece na zona internacional do porto ou aeroporto enquanto aguarda notificação do Direito Nacional do SEF. O Conselho Português para os Refugiados tem a possibilidade, neste caso, de entrevistar os requerentes nos postos de fronteira e de se pronunciar sobre o pedido.

A decisão na 1ª fase do processo de asilo do Diretor Nacional do SEF pode ser positiva ou negativa. No caso de ser uma decisão positiva, em território nacional, o processo transita para fase de instrução, no posto de fronteira, também transita para a fase de instrução e é concedida a entrada em território nacional. No caso da decisão do Diretor ser negativa, as consequências diferem caso estejam em território nacional ou em posto de fronteira. Se estiver em território nacional o requerente deve abandonar o país no prazo de 20 dias, sob pena de expulsão imediata, ou é susceptível de recurso judicial junto dos tribunais administrativos, no prazo de 8 dias, com efeito suspensivo; no caso de estar em posto de fronteiras, é determinado o regresso do requerente ao ponto onde iniciou a viagem ou, em caso de impossibilidade, ao Estado onde foi emitido o documento de viagem com o qual viajou ou a outro local onde possa ser admitido, nomeadamente, um país terceiro seguro, também é susceptível de recurso judicial junto dos tribunais administrativos, no prazo de 72 horas, com efeito suspensivo.

Na **2ª fase do processo de asilo**, ou seja, aquando da decisão de admissão do pedido para instrução é determinado a emissão de uma Autorização de Residência Provisória válida por 4 meses, renovável por iguais períodos. Esta autorização garante: acesso ao mercado de trabalho, ensino, SNS e apoio jurídico. Esta fase é de 60 dias, e é prorrogável por iguais períodos, até ao limite de 180 dias. Durante este período o GAR pode solicitar parecer técnicos de peritos sobre questões específicas, nomeadamente de ordem médica ou cultural. O dever de colaboração do requerente mantém-se até que seja proferida decisão final sobre o pedido de asilo.

A decisão da 2ª fase é feita pelo Ministro da Administração Interna. Se for positiva, ou é concedido o estatuto de refugiado e é emitida a Autorização de Residência, ou é concedido o estatuto de proteção subsidiária, sendo emitida uma Autorização de Residência por Razões Humanitárias. Se negativa, há recusa de asilo e recusa de proteção subsidiária. No entanto, esta última, é susceptível de recurso judicial junto dos tribunais administrativos, no prazo de 15 dias, com efeito suspensivo, ou seja, enquanto aguarda decisão, mantém os mesmos direitos e deveres inerentes à fase do procedimento em que se encontra.

Importa, ainda, referir que o Estado Português, em matéria de acolhimento, garante aos requerentes de asilo em situação de carência o direito mencionado.

O acolhimento é promovido pelo Conselho Português para os Refugiados (CPR), uma Organização não Governamental para o Desenvolvimento, sendo os requerentes instalados no Centro de Acolhimento para os Refugiados (CAR). Neste centro, os requerentes de asilo têm direito a: alojamento inicial e alimentação, atendimento jurídico e apoio social.

No final do processo, aos titulares de estatuto de refugiado é emitida Autorização de Residência (Refugiado), válida por 5 anos, renovável, salvo se razões imperativas de segurança nacional ou ordem pública o impedirem. No caso de ser concedida concessão do estatuto de proteção subsidiária, é emitida a Autorização de Residência por Razões Humanitárias, é válida por período inicial de 2 anos, renovável, após análise da evolução da situação do país de origem, salvo se razões imperativas de segurança nacional ou ordem pública o impedirem.

Um outro documento pode ser emitido – Título de Viagem da Convenção de Genebra de 1951 – é um documento de viagem, a pedido, aos titulares de estatuto de refugiado. Tem a validade de 1 ano e é renovável.

8.3 Comunidade Khoja

Durante o período de estágio curricular foi feito à DCINV um pedido de informação sobre a Comunidade Khoja oriunda do Líbano.

No que diz respeito a esta comunidade, a informação disponível em fonte aberta é confusa e muitas vezes contraditória. Procurou-se informações precisas sobre uma das comunidades Khoja em específico a comunidade Khoja Shia Ithna-Asheri.

Para uma melhor compreensão, deve ser feito um enquadramento histórico. O Islão ou islamismo é uma religião monoteísta que surgiu no século VII na Península Arábica, baseada nos ensinamentos religiosos do profeta Maomé e numa escritura sagrada, o Alcorão. Existem várias correntes no Islão, cada uma com diferenças a nível legal e teológico. Os maiores ramos são o Islão sunita e o Islão xiita. Ora, a comunidade Khoja faz parte do ramo xiita. Estes, partidários de Ali, casado com a filha de Maomé, e seguidores da disciplina e liderança, entendem que

Maomé nomeou Ali publicamente e julgam que a questão de liderança não é para ser debatida, argumentando que só os descendentes diretos do Profeta são os verdadeiros imãs. Xiita é o termo colectivo que se refere a várias seitas muçulmanas e que no seu todo constituem apenas cerca de 10% do mundo islâmico. O islão xiita contemporâneo pode ser subdividido em três ramos principais: os xiitas dos Doze Imãs, os Ismaelitas, e os Zaiditas. Os três ramos possuem posições distintas sobre a questão de autoridade religiosa, embora os Doze Imãs e os Ismaelitas compartilhem quase a mesma teoria, atribuindo qualidades hereditárias e milagrosas aos seus imãs. Todos estes grupos estão de acordo em relação à legitimidade dos quatro primeiros Califas, porém, discordam em relação aos seguintes²⁸.

É exactamente neste momento que a confusão parece começar. Comummente, os Khojas são identificados como Ismaelitas, o que não é totalmente incorreto, tendo em conta que, na sua maioria, a comunidade Khoja é Ismaelita. Contudo, nos finais do século XIX, após o caso Aga Khan, houve uma divisão desta comunidade. A maioria permaneceu Nizari, um outro grupo tornou-se Ithna-Ashari, e um grupo ainda mais pequeno adoptou o sunismo. No entanto, nos dias de hoje, estes dois ramos minoritários não se importam se forem conotados como Khojas ismaelitas. No que diz respeito ao ramo Ithna-Ashari, este também procura desenvolver as relações com os Xiitas dos Doze-Imãs, mas sem perder a sua identidade e estrutura organizacional.

Em Portugal, a comunidade Ismaelita conta com cerca de 7 mil membros, um número bastante elevado, se analisado em comparação com outros países. Os seguidores dos doze Imãs, a forma de xiismo mais comum, não ultrapassa as duas centenas de crentes. Não existe

²⁸ Cunha, Agostinho Paiva da – Cadernos do IDN, nº 3 II série, Junho 2009

informação oficial se desse número existe alguém da comunidade Shia Ithna-Ashari Khoja.

A organização não governamental – Federação Mundial KSIMC²⁹, elaborou um relatório com o objectivo de mostrar a comunidade internacional a perseguição religiosa, étnica e económica que esta comunidade está a ser alvo no Iémen.

A comunidade Khoja em questão, tem cerca de 600 anos e tem as suas raízes na Índia. Eram Hindus e foram apresentados ao Islamismo criando, assim, uma fé com o nome de “Satpanth”, o equivalente a “caminho verdadeiro”. Era uma mistura de hinduísmo e sufismo e foi apelidado de Khwaja.

Os Khoja são, essencialmente, uma comunidade de diáspora. Estima-se que haja 125.000 pessoas da comunidade espalhadas por 40 países. Na Europa existem cerca de 14.000, incluindo uma pequena comunidade em Portugal, segundo este relatório.

A organização não-governamental referida foi criada em 1976 e tem como objectivo unificar as diferentes comunidades Khoja em todo o mundo e que estão sob a sua égide. A federação está ao serviço da comunidade nas áreas financeira, espiritual e educacional, seguindo apaixonadamente o lema “we exist to serve”. A comunidade, segundo a organização não governamental, aquando do seu estabelecimento em alguma região, cria rapidamente bases bastante sólidas. Foi exactamente o que aconteceu no Iémen e no Leste de África. Antes de começar a crise no Iémen, haviam 700 membros da comunidade a residir no país.

A revolução iemenita data do ano de 2011, sendo que a comunidade khoja com base no Iémen é o grupo mais vulnerável do conflito que se verifica no país. Assistindo-se a uma repartição do poder, a

²⁹ The World Federation of Khoja Shia Ithna Asheri Muslim Communities

comunidade encontra-se espalhada por todo o país. Os Khoja acabam por ser atacados por ambas as forças com vista a subjugação dos mesmos.

A comunidade estava em áreas que foram fortemente atacadas pelos ataques aéreos da aliança. Áreas como Crater foram alvo de fortes ataques.

Relativamente a este bairro, importa referir que a cidade de Aden está completamente destruída. Os bairros como Al Mualla, Khor e Crater, estão, na sua maioria, destruídos. As pessoas tiveram que ser deslocadas devido à destruição. No entanto, a área que mais sofreu foi Crater, ao ponto de ser apelidada de “zona desastrosa”, tanto pela destruição que se verifica, como pelas doenças contagiosas que se verificam na zona em questão. A maioria dos membros Khoja estabelecidos em Aden estão situados no bairro de Crater.

Devido às diferenças de fé, os khoja têm sido vítimas e alvos. No Iémen, esta comunidade está a ser alvo de uma limpeza étnica por grupos armados extremistas. Existem 520 pessoas da comunidade que desesperadamente tiveram que fugir. A perseguição efectuada por esses grupos dura há bastante tempo, o que levou a uma situação de risco de vida. Têm existido vários tipos de perseguição: económica, religiosa e étnica. Esta comunidade, agora, procura um país seguro para trabalhar, viver e contribuir para a economia e sociedade civil.

Um total de 252 pessoas da comunidade Khoja foram registados na Agência da ONU para os Refugiados (ACNUR), aparentemente com estatuto de refugiados. Neste momento encontram-se alojados em Djibouti. Contudo, procura-se realojar 186 refugiados iemenitas. Estas pessoas lidaram pessoalmente com o ódio e ameaças à sua vida devido à sua crença religiosa. Eles enfrentam o assédio, o isolamento, comportamentos ameaçadores e violência. A Federação Mundial

KSIMC está a facilitar o processo para receber em Djibouti mais 280 refugiados khoji do Iémen nos próximos tempos.

A comunidade foi apanhada, tragicamente, no fogo cruzado de um conflito que nada tem que ver. Durante décadas, eles foram vítimas dos extremistas islâmicos devido à crença Xiita. Para além disso, também são vítimas e alvos do Ansar Allah³⁰ por causa da sua etnia, ou seja, a origem não árabe.

Sem qualquer tipo de aliança política pela sua neutralidade, não recebem qualquer tipo de proteção. São considerados demasiados xiitas para os seus vizinhos sunitas e demasiado estrangeiros para os Houthis. Em ambos os casos são considerados Rafidhis ³¹.

São inúmeros os casos de atrocidades cometidas contra este povo. As mulheres da comunidade são consideradas objecto de violação devido à crença religiosa. As casas das pessoas da comunidade são assinaladas com a letra “R” de Rafidhi, para identificar que naquelas casas as mulheres são objeto de violação ou abuso sexual.

São inúmeros os casos de sequestros, interrogatórios desumanos, buscas, violência gratuita, ameaças de morte. Além disto, as suas propriedades foram destruídas, as crianças foram privadas de escolas, assim como, para além de lhes retirarem os negócios, eram obrigados a trabalhar sem qualquer tipo de remuneração, ou seja, não havia qualquer rendimento para sustentar as famílias.

Foram várias as pessoas que perderam a vida nesta perseguição à referida comunidade.

³⁰ Grupo político armado zaidita (dissidência do xiismo), que atua no Iémen. Também conhecidos por Houthis.

³¹ Termo utilizado para classificar os Xiitas como infiéis.

8.3.1 Enquadramento Jurídico

Na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2007, conforme esta enuncia no seu primeiro parágrafo, de acordo com o artigo n.º 8 e 33.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), com o objetivo de cooperação no espaço de liberdade e segurança e justiça da União Europeia, cumpre ao Estado Português garantir, nos termos da lei, o direito de asilo aos estrangeiros e apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição em consequência da sua atividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana que legitimamente procuram proteção no âmbito europeu.

No domínio da continuidade de lançamento de políticas ativas de acolhimento e apoios a pessoas a necessitarem de asilo, em coordenação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), e o com o já referido CPR, torna-se imperativo promover a criação de condições para conceder anualmente, no mínimo, asilo a 30 pessoas, designadamente para fazer face aos pedidos de reinstalação de refugiados, previstos no artigo 27.º da Lei 15/98 de 26 de Março. Note-se que o instituto da reinstalação é um elemento essencial da política comum de asilo que assenta na **solidariedade** entre os Estados Membros e pressupõe a existência de mecanismos tendentes a assegurar uma repartição equilibrada dos esforços assumidos pelos Estados Membros ao acolherem refugiados e pessoas deslocadas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.

Nesse sentido, foi pedido ao SEF a confirmação e idoneidade de cada um dos membros da comunidade do grupo *supra* referido, assim como a análise da possibilidade desse mesmo grupo ser recebido em Portugal ao abrigo do esquema europeu de reinstalação, permitindo, assim, que sejam contabilizados na quota que foi fixada para Portugal.

O pedido em questão foi feito diretamente pelo então Primeiro Ministro Português Pedro Passos Coelho.

O pedido em questão é de apoio para a atribuição de autorização de residência a 187 refugiados do Líbano que se encontravam em Djibouti sob os auspícios do ACNUR. Segundo a informação disponibilizada, tratavam-se de elementos da comunidade Khoja que, segundo referido, teriam capacidade de se integrarem com relativa facilidade na sociedade portuguesa. Para uma melhor integração, haveria um apoio monetário e social da diáspora da Comunidade, os quais estariam dispostos a subscrever o compromisso de apoio com mil euros mensais para cada família, durante um período de 2 anos para ajudar no período de instalação e de adaptação. A própria Comunidade Islâmica de Lisboa disponibilizou-se para acompanhamento e apoio da comunidade Khoja.

Importa, nesta sede, não só pelo caso em concreto, mas pela relevância da questão no capítulo principal deste relatório – a crise dos refugiados – desenvolver o instituto da reinstalação. Aliás, consideramos ser uma das soluções ao grande problema que a Europa enfrenta, como veremos adiante.

Os maiores países de asilo, se considerarmos o número de refugiados relativamente à sua população total, encontram-se no Médio Oriente, Ásia e África, ou seja, afastados dos “Ocidente”, do mundo desenvolvido e rico. As pessoas são perseguidas em razão das suas convicções políticas ou religiosas, da sua origem étnica, por outros motivos tais como o género ou a orientação sexual, ou simplesmente apanhados em fogo cruzado das guerras. Estas pessoas atravessam as fronteiras internacionais dos seus países, permanecendo, na maioria dos casos, nos países e regiões limítrofes. Nestes, os ditos “primeiros países de asilo”, frequentemente eles próprios geradores de

refugiados, por exemplo o Paquistão, o Irão, a Etiópia, o Chade, ou a Líbia, onde os refugiados sobrevivem não raras vezes em condições de grande insegurança e precariedade. As pessoas são acolhidas em campos fechados e inseguros, sobrelotados e sem condições sanitárias adequadas, ou em periferias urbanas de extrema pobreza, e não dispõem de qualquer perspectiva de uma solução duradoura para o seu refúgio.

A reinstalação constitui, a par da integração local e do retorno voluntário, uma das três soluções duradouras para a situação dos refugiados. Segundo o ACNUR, esta consiste na seleção e transferência dos refugiados de um primeiro país de asilo em que se encontram em condições precárias, por vezes ao longo de gerações, para um país que aceita acolher e conceder um direito de residência permanente.

A reinstalação serve, em primeiro lugar, para proteger a vida e a liberdade dos refugiados.

Através de uma perspectiva de solidariedade, a reinstalação pode contribuir, ao mesmo tempo, para uma certa equidade entre os países que a ela se obrigaram, como é o caso de Portugal e daqueles que acolhem a esmagadora maioria dos refugiados no mundo. Com efeito, e como já mencionado, o ónus acaba por recair predominantemente sobre aqueles que menos podem, não obstante que mais de $\frac{3}{4}$ dos Estados Membros da Organização das Nações Unidas (ONU) se obrigaram a dar proteção a refugiados.

Infelizmente, anualmente, o número de refugiados reinstalados tem ficado sistematicamente aquém das necessidades identificadas pelo ACNUR, raramente ultrapassando os 10% das necessidades existentes³². Nesse contexto, a Europa tem desempenhado um papel particularmente modesto³³.

³² Cfr. UNHCR Projected Global Resettlement Needs.

³³ Cfr. EU Resettlement Fact Sheet.

Portugal, acolheu pela primeira vez e a título excecional, em Janeiro de 2006, um grupo de refugiados reinstalados de Marrocos, na sequência dos eventos ocorridos no final de 2005, de Ceuta e Melilla³⁴.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2007 de 21 de Agosto, determinou, numa fase posterior, a criação de condições para a concessão anual de, pelo menos, asilo a 30 pessoas, designadamente para fazer face aos pedidos de reinstalação de refugiados, conforme o disposto do artigo 27.º da Lei n.º 15/98 de 26 de Março³⁵, criando, assim, um programa de reinstalação nacional.

Importa, então, verificar como é feito este processo³⁶:

O **primeiro momento** passa pela identificação dos refugiados que necessitam de reinstalação. Esta, de forma eficaz e transparente, garante o acesso à reinstalação dos que mais precisam, evitando fraudes ou decisões arbitrárias.

O ACNUR, anualmente, publica uma projeção anual com a identificação das populações que carecem de reinstalação.

A referida identificação é conduzida de forma contínua pelo ACNUR em parceria com organizações não governamentais (ONG's), estando reservada para os refugiados que se encontram numa das seguintes situações:

- refugiados em risco (físico e legal) no país de asilo;
- vítimas de violência e tortura;
- refugiados com necessidades médicas;
- mulheres e crianças em risco;
- beneficiários de reagrupamento familiar;
- crianças e adolescentes em risco;
- ausências de soluções duradouras alternativas.

³⁴ “Entre Agosto e Outubro de 2005, cerca de meio milhar de migrantes subsarianos, que estavam acampados nas imediações dos enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla, situados no norte do território marroquino, protagonizaram um intento massivo para escalar valas fronteiriças, e ultrapassar barreiras de alta segurança para entrar em solo europeu” - *BBC News Africa*, 29 de Setembro de 2005.

³⁵ A atual Lei n.º 27/2008 de 30 de Junho, alterada e republicada pela Lei n.º 26/2014 de 5 de Maio.

³⁶ <http://www.cpr.pt/>

Feita a identificação para qual a reinstalação para um refugiado constitui, provavelmente, a solução duradoura mais adequada, é conduzida pelo ACNUR, ou pelos seus parceiros, uma entrevista para caracterizar a situação individual, sendo preparado um dossier de reinstalação, que servirá de apresentação do caso individual aos Estados que se encontram dispostos a reinstalar refugiados.

Num **segundo momento**, após a fase de identificação, a qual compete ao ACNUR, com a colaboração de ONG's e Organizações Internacionais, a seleção, a qual compete aos Estados, os quais detêm a competência decisora de aceitar refugiados candidatos a reinstalação e de lhes conceder um direito de residência permanente, é a fase que se segue.

A reinstalação poderá processar-se através de programas anuais, em que um número pré-determinado de refugiados apresentados pelo ACNUR são aceites, mediante programas dirigidos em específico a refugiados com necessidades especiais e/ou através de reinstalações ad hoc.

Os Estados são assistidos pelo ACNUR no planeamento dos seus programas de reinstalação através da apresentação anual das suas projeções de necessidades globais de reinstalação.

Apesar da maioria dos programas governamentais de reinstalação dependerem da identificação e recomendação do ACNUR para a seleção dos refugiados a reinstalar, existem, no entanto, Estados que implementam os seus próprios mecanismos de reinstalação.

O processo de seleção varia de país para país. Os Estados optam por recorrer a entrevistas pessoais de seleção (missões de seleção), ou através de teleconferência.

Aquando do terceiro momento, acontece a fase de preparação para a partida, visto ser essencial a disponibilização de informação básica

sobre a viagem e a vida no país de reinstalação antes da partida. Aquele que vão ser reinstalados devem ter acesso a programas de orientação cultural, que incluem informação prática sobre o país, o estabelecimento de objetivos realista e a adopção e desenvolvimento de atitudes e aptidões necessária à adaptação ao novo país antes da sua partida. Os programas em questão têm como principal objetivo o de preparar psicologicamente os futuros reinstalados para o mundo novo que vão enfrentar, como por exemplo ajudar a gerir as expectativas que, por vezes, são demasiado elevadas. A língua, a cultura, as tradições, avaliações médicas, informações pertinentes sobre necessidades específicas dos refugiados são contempladas, se necessário, nestes programas.

Após a devida preparação, segue-se a fase da viagem, o **penúltimo momento**, ou seja, a transferência segura e humana dos refugiados do país onde se encontram, para o país de reinstalação. Neste momento, é necessário organizar a documentação necessária para a deslocação, assim como a organização de briefings a explicar os procedimento em viagem, devido ao normal desconhecimento que existe entre os refugiados.

É realizado em teste pré-embarque é realizado 72 a 24 horas antes, tendo como objetivo a garantia das condições físicas necessárias à viagem.

A viagem é, normalmente, realizada através de linhas áreas comerciais, recorrendo a acordo preferências com uma rede global de grandes companhias aéreas de acordos ad hoc quando seja necessário remover pessoas de locais remotos de forma célere.

Finalmente, o **último momento**, a fase do acolhimento dos refugiados reinstalados. Este é o período após a chegada ao país de reinstalação.

Os preparativos para o acolhimento diferem de país para país, assim como a combinação dos diversos atores estatais.

A maioria dos reinstalados não percebe a língua do país de acolhimentos, sendo necessário providenciar intérpretes.

Em diversos países europeus, os refugiados reinstalados são inicialmente encaminhados, por um período que pode variar entre alguns dias e vários meses, para centros de acolhimento, geralmente estatais ou autárquicos, ou geridos por ONG's. Neste caso, é um modelo de acolhimento centralizado. Noutros casos, os reinstalados são diretamente acolhidos em alojamento particular na comunidade de destino. Aqui, estamos perante um modelo de acolhimento direto.

Ambos os modelos mencionados incluem a disponibilização de orientação após a chegada.

II. A Crise dos Refugiados

*“Europe needs to manage migration better, in all aspects.
This is first of all a humanitarian imperative.
We must work closely together in a spirit of solidarity.”*
Jean-Claude Juncker

1. Aylan Kurdi – e tudo mudou

No dia 2 de Setembro de 2015, uma fotografia de um menino sírio de três anos que apareceu afogado numa praia da Turquia despertou o mundo para o maior problema humanitário do séc. XXI.

O poder da comunicação social revelou-se, mais uma vez, um poderoso instrumento de denúncia de uma tragédia, neste caso, de magnitude ímpar na história recente. No entanto, peca pelo aproveitamento sensacionalista e, sobretudo, pelo seu enorme desfasamento temporal. É incompreensível como uma tragédia em efeito de bola de neve demorasse 4 anos a ser tema de discussão e preocupação na sociedade civil. Mais, atrevemo-nos a afirmar que se o problema não aparecesse às portas da Europa, ainda hoje, seria um problema “lá para o médio oriente”.

O presente relatório tem como objetivo primordial a compreensão deste fenómeno, e perceber qual a resposta do Direito, sobretudo no domínio da União Europeia. No entanto, é imperativo enunciar alguns pontos prévios, assim como perceber qual o catalisador desta crise.

É consensual que há uma ligação evidente entre conflito e migração. Principalmente se o conflito em questão se transformar numa guerra civil sem regras, como é o caso da Síria; na putrefacção de países como o Iraque, a Somália ou Afeganistão; na perseguição de comunidades religiosas por inteiro, como sucede na Nigéria; ou na insistência de regimes com tendências totalitaristas como é caso da Eritreia.

Devido ao agravamento destas várias frentes de conflito, as quais ocorrem desde 2011³⁷, levaram a ocorrência de um grande fluxo migratório de refugiados e deslocados, assim como de requerentes de asilo político. O ACNUR, em finais de 2014, estimava que o número de deslocados à força no mundo era cerca de 60 milhões. Estávamos perante o maior fluxo desde a Segunda Guerra, contando com um impressionante aumento de 40% entre os anos de 2011 e 2014³⁸.

Estamos perante tempos de extrema violência no Médio Oriente e no Norte de África. Atualmente, nove guerras civil têm lugar em países islâmicos, estas situadas entre o Paquistão e a Nigéria. Desses conflitos decorre o crescimento exponencial de refugiados que tentam escapar para tentar, pelo menos, salvar as suas vidas e dos seus. No caso da Síria, com uma população de 23 milhões, metade desse número foi expulso das suas habitações, sendo que 4 milhões transformaram-se em refugiados.

No Iraque, cerca de 2,6 milhões de pessoas foram obrigadas a deslocarem-se devido às ofensivas do Estado Islâmico³⁹, onde habitam

³⁷ O ano em que ocorreu a denominada Primavera Árabe: período de transformações históricas nos rumos da política mundial. Entende-se por Primavera Árabe a onda de protestos e revoluções ocorridas no Médio Oriente e no Norte de África. A população de alguns países destas zonas, descontentes com os regimes no poder, foram para as ruas com o objetivo de derrubar regimes ditatoriais ou reivindicar melhores condições sociais. Este período iniciou-se em Dezembro de 2010, na Tunísia, com o derrube do regime do ditador Zine El Abidini Ben Ali. A onda de protesto alastrou-se a outros países, como é o caso da Tunísia, Líbia, Egito, Argélia, Iémen, Marrocos, Bahrein, Síria, Jordânia e Omã.

³⁸ Rogeiro, Nuno, *Menos Que Humanos*, D. Quixote, 2015.

³⁹ Grupo terrorista formado por jihadistas muçulmanos ultraconservadores, conhecidos por defenderem fundamentos radicais do islamismo. O grupo também é conhecido por ISIS (Islamic State of Iraq and ash-sham) ou Daesh (acrônimo árabe), o Estado Islâmico utiliza táticas brutais contra todas as pessoas

em tendas ou edifícios em ruínas. Completamente esquecidas por todos, 1,5 milhões de pessoas foram deslocadas para o sul do Sudão.

Outras partes dos globo, como é o caso do sudeste da Ásia, viram a pacificação nos seus territórios nos últimos 50 anos, mas no pedaço de terra entre as montanhas Hindu Kush e o lado ocidental do Sahara, os conflitos religiosos, étnicos e separatistas estão a arrasar por completo países. Por todo esse território há Estados em colapso, enfraquecidos ou sob ataque, sendo que em certos países assistimos à insurgência dos radicais sunitas, que já com uma estrutura consolidada, usam o terror contra civis, provocando a fuga em massa das populações.

Mais, todos os conflitos enunciados não parecem ter um fim à vista, ou seja, o retorno das pessoas que se viram obrigadas a fugir de suas casas não irá suceder tão cedo. A maioria dos refugiados sírios que fugiram para a Turquia, Líbano e Jordânia em 2011 e 2012, acreditavam que a guerra iria ser curta e que rapidamente poderiam voltar para as suas casas. Com o decorrer do tempo, aos poucos, foram apercebendo-se que o mesmo não iria suceder e que precisariam de encontrar um refúgio permanente noutro lugar. Aliás, a própria duração destas guerras significa que a destruição nos países em conflitos é de uma dimensão monstruosa e irreversível, ou seja, o que num primeiro momento era apenas uma questão de segurança rapidamente se tornou numa questão de necessidade.

Os conflitos no Afeganistão, Iraque, Síria, Sudeste da Turquia, Iémen, Líbia, Somália, Sudão e Nordeste da Nigéria, apesar de atuais, nem todos se iniciaram ao mesmo tempo. Recorde-se o caso da Somália onde o Estado colapsou no ano de 1991, sem nunca ter sido reconstruído, com senhores da guerra, jihadistas radicais, partidos

que não seguem a *sharia* (lei religiosa islâmica), como a crucificação, a decapitação e outros atos que provocam a indignação e o medo em todo o mundo.

rivais e soldados estrangeiros a controlar diferentes partes do país. No entanto, a maioria destes conflitos tiveram início após o ano de 2001, e muitas depois de 2011, com a já referida Primavera Árabe. A guerra civil de uma forma total, no Líbano, só teve início em 2014, enquanto a guerra civil turco-curda, que já vitimou 40 mil pessoas desde 1984, recomeçou em Julho de 2015 com ataques aéreos e de guerrilha. A escalada tem sido bastante rápida.

Na queda da Somália, um processo que teve intervenção por parte dos Estados Unidos da América, em que estes tentaram reverter uma tentativa fracassada de intervenção militar, entre 1992 e 1994, um acontecimento que passou ao lado do mundo ocidental, fez com que o país se tornasse num verdadeiro “Estado Fracassado”, expressão que demonstra o desprazo e a pena de que o país foi alvo, ao mesmo tempo que este se tornava um paraíso de piratas, raptos e terrorista da Al-Qaeda. O problema é que o mundo olhava para esses Estados com pena e desprezo, e deveria olhar com medo e preocupação, visto ter sido nesses lugares, caso do Afeganistão no ano de 1990 e no Iraque a partir de 2003, que movimentos como os Talibã, Al-Qaeda, Estado Islâmico, começaram a sua incubação. Estes três combinam, entre si, uma crença religiosa fanática e conhecimento militar. Apesar de a Somália ter parecido um caso excecional, a verdade é que se verificou uma certa “somalização”⁴⁰ que se tornou o desfecho de uma série de países (Líbia, Iraque e Síria), que até há bem pouco tempo as pessoas, de uma maneira geral, tinham acesso a comida, educação e saúde.

É um facto que todas as guerras são perigosas e devastadoras, mas as guerras civis, ao longo da história, sempre se destacaram pela impiedade, sendo que as religiosas tendem a ser as piores. E é

⁴⁰ Cfr. Patrick Cockburn em “Refugee crisis: where are all these people coming from and why?”

exatamente o que se verifica nestes países do Médio Oriente e Norte de África, com o Estado Islâmico, Jabhat al-Nusra ou Ahrar al-Sham na Síria. Assassina indiscriminadamente os seus opositores justificando as suas ações com os alegados bombardeamentos de áreas civis pelo governo de Assad.

Contudo, no caso do Estado Islâmico há uma peculiaridade, estes fazem publicidade deliberada das atrocidades que cometem contra xiitas, yazidis ou qualquer outra pessoa que considere seu inimigo. Quer isto dizer que as pessoas apanhadas nesses conflitos, sobretudo desde a declaração do Estado Islâmico (2014), sofrem uma dose extra de pânico, o que leva à fuga e a consequente impossibilidade de regressar. Sendo isto transversal ao professor universitário que lecciona na Universidade de Mosul no Iraque, ao camponês que mora em vilarejos da Nigéria, Camarões ou Mali. Daí decorre que os avanços do Estado Islâmico no Iraque e Síria estejam intimamente ligados às grandes ondas de refugiados, os quais tem a perfeita noção do que acontecem se decidirem ficar.

Nos países do Iraque e Síria, voltou-se a um período de drástica mudança demográfica, algo que não acontecia desde a expulsão dos palestinianos pelos Israelitas no ano de 1948, ou quando os cristãos foram “empurrados” e exterminados para a atual Turquia a seguir a 1914. O próprio ex-conselheiro de Segurança Nacional do Iraque, Mowaffaq al-Rubaie, costuma referir que os líderes norte-americanos que, de maneira inconsciente, sugeriam que os problemas do Iraque facilmente se resolviam se o país fosse dividido entre sunitas, xiitas e curdos, seria um processo muito sangrento e que iria inevitavelmente provocar massacres e fugas em massa, muito semelhantes o que se verificou na partilha da Índia em 1947.

A maioria dos Estados em questão conquistou a autodeterminação quando as potências imperiais se retiraram, logo após a Segunda Guerra Mundial. No final dos anos 60 e princípio dos anos 70, estes foram governados por líderes militares que os transformaram em Estados policiais e justificavam o monopólio de poder e riqueza com a argumentação que era necessário para conseguir estabelecer a ordem pública, ao mesmo tempo que modernizavam os países e assumiam o controlo dos recursos naturais, resistindo, também, às pressões separatistas sectárias e étnicas. Estes regimes eram nacionalistas, muitas vezes de cariz socialista e secular. As justificações apresentadas para o seus autoritarismos eram geralmente hipócritas e movidas por interesses próprios, mascarando a corrupção das elites que os dominavam. Era frequentemente esquecido que países como o Iraque, Síria e Líbia, os quais tinham governos muito poderosos e que se desintegrar-se-iam sem eles.

São exatamente esse regimes que têm vindo a enfraquecer e estão a entrar em colapso ou que já foram derrubados em todo o Médio Oriente e Norte de África. Os nacionalismos e socialismos já não conseguem oferecer a solidez ideológica de outros tempos que faziam manter os Estados seculares juntos ou mesmo para motivar as pessoas a lutar cegamente por eles. Ao contrário do que acontece pelos crentes do islamismo sunita de tipo fanático, radical e violento, que os grupos terroristas como o Estado Islâmico, Jahat al-Nusra e Ahrar al-Sham conseguem incutir. As próprias autoridades iraquianas admitiram que uma das razões pelas quais o seu exército ficou desintegrado em 2014 e nunca conseguiram reconstruí-lo deve-se a facto de serem muito poucos os iraquianos que estavam dispostos a morrer pelo Iraque.

Os grupos sectários como o Estado Islâmico que cometem atrocidades deliberadas contra xiitas, procurando a óbvia retaliação por parte

desses aos sunitas, o que irá, obviamente, criar a ideia de ver no denominado Estado Islâmico a ideia de defensores. Este fomento de ódio, neste caso em relação aos xiitas, trabalha a favor do grupo terrorista, e continua a contaminar as comunidades umas contra as outras. É o caso do Líbano, onde anteriormente havia muito pouca consciência da divisão sectária, embora um terço da sua população de 25 milhões de habitantes fosse da seita xiita Zaydi.

Os Estados em questão encontram-se cada mais fragmentados, a desmoronarem-se, com falhas internas, padecem de insustentáveis pressões externas, e as ondas de refugiados estão a tornar-se ainda maiores. No início de 2015, quando surgiram os rumores de um ataque do exército iraquiano e de milícias xiitas, com o objetivo de recapturar a cidade de Mosul, esmagadoramente sunita, a Organização Mundial de Saúde (OMS) e o ACNUR começaram de imediato a armazenar comida para alimentar um milhão de pessoas a mais, que se calculava que iriam fugir.

Os europeus, com a já referida foto da criança síria e pelas imagens de sírios famintos e amontoados em comboios húngaros acordaram para esta crise. No entanto, no Médio Oriente, esta “nova” diáspora é evidente há mais de quatro anos.

Chegado a este ponto, o ano passado a pergunta de como deter os seguintes horrores era constante. A primeira pergunta era a de como evitar que ficassem piores, recorde-se que cinco das nove guerras em questão começaram após os acontecimentos de 2011. Começávamos a assistir ao evidente perigo de, ao atribuir a fuga em massa a diversas causas, incluindo as alterações climáticas, os líderes políticos responsáveis por esses desastres ficassem ilibados e consequentemente livres da pressão pública para atuar eficazmente

por forma a pôr-lhes termo, como iremos verificar nos desenvolvimentos *infra*.

A crise de refugiados que se verifica na Europa é o impacto real, sentido pela primeira vez, do conflito na Síria sobre o continente. É óbvio que o vácuo de segurança na Líbia transformou o país em canal de fuga para as pessoas dos países empobrecidos e atingidos pela guerra nas margens do Sahara. A costa da Líbia foi ponto de passagem de milhares de refugiados em direção à Itália, sem contar com as inúmeras pessoas que se afogaram pelo caminho. Contudo, apesar de números catastróficos, a situação manteve-se similar de 2014 para 2015.

Bastante diferente é o que se passa com a guerra da Síria e do Iraque, onde os números dispararam, com um aumento brutal de refugiados que tentaram alcançar a Grécia pelo mar. Durante décadas o Afeganistão foi o país no mundo que produziu o maior número de refugiados, de acordo com os dados do ACNUR. Com o conflito na Síria a intensificar-se, este país tomou o lugar de Afeganistão no país com mais número de refugiados. Os números revelam que um em cada quatro novos refugiados é sírio. Estamos perante uma sociedade completamente destruída, com o resto do mundo a fazer muito pouco, sobretudo a Europa, para deter os acontecimentos. Apesar da recente atividade diplomática, nenhum dos atores na crise síria mostra urgência na tentativa de acabar com eles. A preocupação passa por resolver, em primeiro lugar, o problema que apareceu na Europa, do que propriamente no local que tudo fomenta esta situação.

A Síria e o Iraque encontram-se no centro desta crise de refugiados também de outras formas. Os grupos terroristas como o Estado Islâmico e a al-Qaeda controlam parte significativa dos territórios e

conseguem espalhar a sua doutrina de terror e o seu veneno sectário para o resto do mundo islâmico e o mundo ocidental. Eles revigoram gangues de assassinos que têm o mesmo *modus operandi*, estejam na Nigéria, Paquistão, Líbano, na Síria, ou mesmo a assombrar a Europa.

Esta crise, este fluxo de pessoas vai continuar enquanto a guerra na Síria e no Iraque continuarem.

2. Síria

“A Síria deixará de existir se não houver um Acordo de Paz”

António Guterres

Nova Iorque, 21 de Dezembro de 2015

Vejamos em maior detalhe a Síria, a sua guerra civil e os seus refugiados. O país, como já referido, é o maior produtor de refugiados do mundo. Os números apontam para mais de 4 milhões de refugiados que saíram do território e cerca de 8 milhões de deslocados internos, segundo dados do ACNUR. O principal motivo dessa grande massa populacional da Síria é a guerra civil que já dura há 5 anos.

Em 2011, as manifestações conhecidas como Primavera Árabe, cresceram por todo o Médio Oriente, acabando por se estender até à Síria. Os manifestantes reivindicavam melhorias nas condições de vida, uma vez que se verificava estagnação ao nível dos salários, aumento de custo de vida, deterioração da pequena indústria nacional em função de produtos importados, o êxodo rural causado pela seca e ainda a insatisfação da classe média alta pela estagnação do país no que diz respeito ao desenvolvimento da parte da região do Levante. A insatisfação com o governo de Bashar al-Assad, que se encontra no

poder desde 2000, faziam com que os manifestantes pedissem a sua demissão. Parte da população receava a escalada das manifestações, receando que a saída do governo de Assada levasse a futuros mais incertos. Apesar disso, os movimentos reacionários ganharam força, principalmente pela forte hostilidade das tropas do governo contra as manifestações⁴¹.

Devido às brutalidades das autoridades do regime sírio, o governo de Assad foi perdendo legitimidade, dando o consequente espaço para que os grupos armados ganhassem força dentro país. Houve uma maior polarização das opiniões internas, sendo que a parte mais radical desejava a mudança do regime político, não apenas a saída do seu líder. Havia, ainda uma parte da população que receava que a saída de Assad criasse uma guerra civil sectária. O governo tentava de todas as maneiras controlar a insurgência dos grupos armados da oposição através da violência, bombardeando bairros sem a preocupação da morte de civis indiscriminadamente. A divisão de opiniões intensificava-se no primeiro ano do conflito. Surgiram grupos extremistas de ambos os lados, os pró-oposição e os pró-regime, sendo que o ciclo de violência tornava-se constante⁴².

A guerra sectária iniciou-se com a intensificação dos extremismos dentro dos grupos, a oposição não se baseava apenas nas convicções políticas, a distinção começou a ser feita pela religião dos grupos. A oposição verifica-se entre os Aluítas⁴³, a religião do presidente Assad, uma minoria no país, e os sunitas, a maioria na síria. O receio da extinção da minoria aluíta fazia com que o conflito se intensificasse e os discursos fundamentalistas e jihadistas tornavam-se cada vez mais

⁴¹ *POPULAR PROTEST IN north africa and the middle east VI: the Syria's people slow-motion revolution*, **International Crisis Group**, Middle east/ North Africa report n. 108. 06 jul. 2011

⁴² *SYRIA'S PHASE OF RADICALISATION*, **International Crisis Group**, Middle East briefing report n.33, 10 abr. 2012

⁴³ Segmento religioso muçulmano dissidente do xiismo, cuja doutrina básica parte da deificação do quarto califa Ali ibn Abî Talib

vincados. Segundo o *International Crisis Group*, a maneira como o conflito se encontrava fazia com que o regime de al-Assad se reduzisse unicamente ao uso da força, o que se assemelhava mais a uma milícia do que a um governo⁴⁴.

A Síria, em 2012, oferecia um ambiente favorável para a insurgência de grupos Salafistas. Contudo, o assunto foi tratado de forma subestimada pelo governo e pelos grupos de pró e contra o regime, o qual deveria ter sido levado com a maior seriedade no decorrer do conflito. A emergência do autodenominado Estado Islâmico, salafista e sunita, que se desenvolveu tanto na Síria como no Iraque, o qual veio a conquistar território em ambos os países, passou a ser uma das maiores preocupações internacionais, extravasando, assim, a barreira dos dois países. Com objetivos jihadistas, o grupo é conhecido pelo excesso do uso da força, pelas barbáries cometidas contra reféns, como por exemplo as decapitações, e os ataques terroristas em solo europeu. O grupo, considerado como terrorista pela maior parte da comunidade internacional, tem como objetivo a formação de um Estado soberano no território do Levante ao Magreb fundamentado nos preceitos do Islão purificado.

Para além do Estado Islâmico, outros três grupos controlam o território sírio: o Exército de Libertação da Síria, o Conselho Nacional Sírio, e o grupo com ligações à Al-Qaeda – Jabhat al-Nusra, além das forças armadas do regime de al-Assad. Estes grupos fundamentalistas, principalmente o Estado Islâmico, são uma ameaça para o Ocidente. O grupo é visto como um perigo em geral por se tratar de um grupo terrorista jihadista, com grande poder financeiro, milícias treinadas e armadas, que proferiu ameaças a países ocidentais, concretizando ataques nos Estados Unidos da América, França e Bélgica.

⁴⁴ SYRIA'S MUTATING CONFLICT, *International Crisis Group*, Middle East/ North Africa report n. 128.

Durante os cinco anos de guerra civil, não houve muitas medidas eficazes de cariz internacional na região. As tentativas de harmonização proposta pela Liga Árabe em conjunto com a Organização das Nações Unidas foram inconclusivas, na medida em que as oposições já não aceitavam um meio termo⁴⁵. De igual modo, havia o receio da intervenção ocidental, que se veio a concretizar, que poderia levar a situações ainda mais extremas por parte dos grupos fundamentalistas islâmicos, sendo esse um dos motivos pelo qual não ter havido grandes avanços por parte do Conselho de Segurança. A maioria dos esforços internacionais estão direcionados para o combate do Estado Islâmico e não para uma solução para o país propriamente dito. Aliás, no cenário internacional existem coligações que apoiam o regime de Assad e outras que não. Em nossa opinião, a solução para o problema da **crise dos refugiados** começa exatamente nesse ponto.

Os últimos números disponíveis apontam que a Guerra Civil na Síria já resulto em quase meio milhão de mortos, com uma percentagem bastante grande de civis. Para além do receio de perder a vida, a população enfrente a escassez de alimentos, energia, água, a desvalorização da moeda associado ao conflito que a cada dia se intensifica gera, inevitavelmente, um aumento nos números de refugiados para os Estados vizinhos e para a Europa. O ACNUR aponta para um número de quase 5 milhões de refugiados sírios. A maior parte, segundo a instituição, refugia-se no países limítrofes da Síria, daí alguns tentam deslocar-se para a Europa e outros continentes, sobretudo pela quase certeza de não conseguirem retornar às suas casas, pela deterioração da qualidade de vida nestes países e insegurança⁴⁶. Quer isto dizer que, para além da preocupação

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ ACNUR IDENTIFICA SETE razões que motivam o êxodo de sírios para a Europa. Nações Unidas no Brasil. 30 set. 2015

que deve haver para o conflito, é necessário encontrar soluções a longo prazo para resolver esta crise humanitária.

3. Fluxos Migratórios

Feitas as devidas considerações sobre a situação da Síria (país), importa verificar a questão do ponto de vista do fluxo migratório. Como referido, a situação que se vive atualmente é a maior crise de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial e a maior que o ACNUR já enfrentou. Este volume de pessoas pode causar diversas mudanças nos países que os recebem e nas suas estruturas, dependendo do nível de desenvolvimento, das políticas públicas do país, do número de habitantes e até da sua composição étnica. No artigo *“Refugees and the Spread of Civil War”* de Idean Salehyan e Kristian Skrede Gleditsch, somos elucidados para o facto de os fluxos migratórios serem precursores de guerras civis nos Estados receptores. Para estes autores, existem diversas variáveis que podem surgir com a migração dos refugiados, principalmente para países vizinhos, que tornam esses mais propensos a experimentar uma guerra civil.

Pelo carácter sectário do conflito sírio, a questão ideológica que pode acompanhar os refugiados que se instalam nos países vizinhos é alarmante. Pode haver manutenção de relações com grupos insurgentes sírios, com a possibilidade de expandir as redes do grupo a que pertencem, ou mesmo aliando-se a etnias parecidas no local de refúgio, entre outras formas de interação. Não esquecendo que a própria região já atreita por si só a diversos conflitos, a possibilidade de haver hostilidade ou aproximação entre os grupos que vão chegando, e os grupos que acolhem, é considerável. Também referido pelos autores é o facto dos campos de refugiados nos países vizinhos serem utilizados como abrigo para as facções. Devido às economias instáveis

que muitas vezes se verificam nesses países, somados ao grande fluxo de refugiados podem originar ou acentuar problemas domésticos, como a educação, saúde e gerar conflitos entre a população e os refugiados.

Na Europa o paradigma é diferente, as preocupações são outras. Semanas antes de o problema ser um assunto recorrente de discussão internacional, a chanceler alemã Angela Merkel, em julho de 2015, num encontro intitulado “Vida Boa na Alemanha”, em resposta a uma adolescente refugiada da palestina na Alemanha, deixou claro a necessidade de um bom planeamento para receber refugiados. Merkel deixou claro que se todos viessem para a Alemanha, o país não conseguiria receber todos. Em qualquer Estado, por mais desenvolvido que o país seja, é sempre necessário um bom plano de ação para receber essas pessoas, algo que, como iremos verificar, a Europa está a falhar redondamente.

Passado 2 meses, em Setembro, a União Europeia apresentou ao ACNUR uma proposta de recolocação de 160 mil refugiados na Hungria, Grécia e Itália de acordo com as necessidades, para além do incentivo à abertura de vias legais para a entrada dos refugiados, diminuindo, assim, a necessidade de utilização das embarcações ilícitas que fazem o transporte. Para além disto, também é referido a necessidade de retorno dos indivíduos que chegam à Europa sem necessidade, os considerados migrantes económicos, e a necessidade de encontrar uma solução para os conflitos da Síria terminarem, de modo a estancar o deslocamento das pessoas.

Boas vontades, boas ideias, mas apenas três dias depois, a Alemanha encerrou as fronteiras com a Áustria e suspendeu o Tratado de Schengen, tratado que permitia a livre circulação entre as fronteiras dos Estados Membros, quer por cidadão desses mesmos Estados, quer por

cidadãos terceiros. As autoridades alemãs afirmaram que o país chegou ao seu limite e que não possuía mais infraestruturas para receber outros refugiados. Para além de o fazerem, aconselharam os países vizinhos para a necessidade de controlar de forma mais eficaz as suas fronteiras⁴⁷.

4. O Direito e a Crise dos Refugiados

“Falta Europa nesta União, e falta união nesta Europa”

Jean-Claude Juncker

Chegados a este ponto, encontramos-nos em situação para analisar o que nos diz o Direito em relação a esta problemática.

Cumpr, antes de partir para análise jurídica, perceber quem são os refugiados, e que direitos e deveres genericamente estes têm.

Para definirmos o *refugiado* é necessário consultar a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, onde está consagrado que refugiado é *“pessoa que receia, com razão, ser perseguida em função da sua raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou opinião política e não possua ou, em virtude daquele receio, não queira pedir proteção do seus país”*.

O estatuto foi revisto no Protocolo de 1967, eliminando as limitações geográficas e temporais, uma vez que o documento original, só os europeus que se tinham tornado refugiados antes de 1951 podiam pedir asilo noutro país.

⁴⁷ CRISE DOS REFUGIADOS faz Alemanha fechar fronteiras, **BBC**, 13 set. 2015.

Os refugiados são homens, mulheres e crianças de todas as idades. Muitas vezes, os refugiados são menores de 18 anos e viajam sozinhos, por sua conta e risco, na esperança de encontrar um país que os acolha. Procuram, acima de tudo, segurança.

Os refugiados têm direito a não ser discriminados em função da sua raça, religião, sexo ou país de origem. Um dos princípios fundamentais do Estatuto referido é a chamada “não devolução” (non-refoulement), segundo o qual os países não devem expulsar ou “devolver” ao país de origem um refugiado contra a vontade deste, exceptuando caso em que uma pessoa tenha praticado crimes de guerra ou violado direitos humanos, nesse caso não há lugar à aplicação do estatuto.

No país que são acolhidos, os refugiados têm direito a um emprego remunerado, a assistência médica, a habitação, a aceder à justiça, ao ensino público, a liberdade de circulação, etc.

Obviamente, os refugiados também têm deveres. Esses deveres passam, na sua maioria pelo respeito da lei do país que os acolheu.

Segundo Charles B. Keeely⁴⁸, o regime internacional dos refugiados é a *“coleção de convenções, tratados, agências intergovernamentais e não governamentais, e financiamentos que os governos têm adotado e apoiado para proteger e assistir pessoas vítimas de perseguição ou deslocado por causa de guerras”*.

Erika Feller⁴⁹, afirma que o regime de proteção dos refugiados teve a sua origem nos princípios gerais dos direitos humanos. Ao mesmo tempo, baseia-se firmemente nas obrigações de tratados e no direito consuetudinário, sobretudo, pelos que foram estabelecidos pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Além disso, fazem parte do regime, princípios e padrões desenvolvidos por outros instrumentos internacionais ou por meio de processos judiciais em várias jurisdições. Finalmente, o regime também segue as diretivas não

⁴⁸ Professor of International Migration and professor of demography emeritus at Georgetown University

⁴⁹ Assistente do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados

vinculantes (“soft law”) de organizações regionais e internacionais, incluindo as Conclusões sobre Proteção Internacional do Comité Executivo do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

Vejamos, então, em maior detalhe alguns dos diplomas que tratam da situação jurídica e da proteção dos refugiados.

A nível internacional são vários os diplomas que, direta ou indiretamente, abordam e protegem quem precise de proteção internacional: a já referida Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados (artigo 33.º), a Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 14.º), a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artigo 18.º e 19.º/2), a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (artigo 3.º), o Regulamento de Dublin, o Tratado de Funcionamento da União Europeia (artigo 78.º), a Convenção da ONU sobre o Direito do Mar, a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, a Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo, a Declaração de Cartagena, a Convenção da Organização da Unidade Africana, para além das várias iniciativas jurídicas da União Europeia. A nível nacional, encontramos proteção aos refugiados ao nível constitucional na Constituição da República Portuguesa em diversas disposições (artigo 8.º, 33.º/7, 13.º, 15.º/1, 2 e 4) e na Lei 15/98 de 26 de Março de 1998.

Nesta primeira abordagem do plano jurídico, apenas os instrumentos jurídicos pré crise refugiados serão alvo de análise. Tudo o que seja instrumentos de reação à crise dos refugiados, na nossa opinião mais políticos do que propriamente jurídicos, serão alvo de observação num momento subsequente.

Na análise da situação jurídica e da proteção dos refugiados deve ser feita a distinção entre mar e terra⁵⁰. Desde a aprovação da Convenção da ONU sobre Direito do Mar, celebrada em Montego Bay em 1982, que há aplicação marítima da lei humanitária. Recorde-se que a maioria dos refugiados chegam à Europa via marítima em embarcações frágeis controladas por traficantes, os únicos que estão a ganhar com esta crise. A referida Convenção estabelece o princípio da passagem pacífica por águas internacionais contíguas e territoriais, nos seus artigos 19.º/g) e 33.º. A mesma, ainda estabelece a possibilidade de ação estadual, inclusive em águas internacionais, contra embarcações sem identificação e, segundo o Protocolo Adicional de Palermo, a obrigação de agir, ou de cooperar na ação, preventiva ou repressiva, contra fatores de imigração irregular ou clandestina e de tráfico de pessoas⁵¹. No que diz respeito à busca e salvamento no mar, a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar de 1979, assim como a *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation* (SUA) de 1988, são explícitas ao dizer que o Estados que assinaram possuem a obrigação de busca e resgate, independentemente do estatuto que as pessoas que necessitam de salvamento tenham ou da circunstância em que são encontradas. O protocolo de prevenção, supressão e punição de tráfico humano, em especial mulheres e crianças, e o protocolo contra redes clandestinas, operando em terra, mar e ar, que completam a Convenção da ONU contra o Crime Organizado, entraram em vigor em 2003 e 2004, e foram logo assinados por 100 signatários.

No que diz respeito ao tráfico e ao combate deste, é requerido aos Estados, segundo o protocolo sobre tráfico, a criminalização do fenómeno, a assistência e proteção às vítimas, a assistência no repatriamento e a colaboração internacional na prevenção e combate

⁵⁰ **Rogeiro**, Nuno, *Menos que Humanos*, D.Quixote 2015.

⁵¹ *idem*.

ao tráfico. Este é definido da seguinte maneira: “*o recrutamento, transporte, transferência, manutenção ou recepção de pessoas, através da ameaça do uso da força ou de outras formas de coação, rapto, fraude, engano, abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade, ou ainda pelo pagamento ou aceitação de pagamento, ou benefícios, de forma a obter o consentimento de uma pessoa com controlo sobre outra, para o fim da exploração*”.

Na Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS), de 1974, é regulamentado as regras que se aplicam ao Estado e operadores, sobre a construção e adequação das embarcações de carga e passageiros, incluindo com os necessários sistemas de salvamento e comunicação, e às regras de navegação ordeira e segura. Obviamente que isto não se aplica às redes de tráfico que transportam os refugiados, tudo nestas rede é o oposto de legalidade. Contudo, o diploma permite um mais exigente controlo aos Estados de origem das embarcações e, no seu artigo 5.º, é estabelecido a facilitação de transporte e deslocação de pessoas em situação de emergência, e as obrigações de socorro.

A própria Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, aquando da sua aprovação, criou as necessárias condições para todos os documentos posteriores no que diz respeito à dimensão marítima, incluindo o princípios de *non refoulement*⁵², ou seja, a proibição de

⁵² Cfr. Bruno Vieira de Paula, a ideia que um Estado não deve enviar pessoas para outros Estados perante certas circunstâncias é relativamente recente. No passado, era muito comum os acordos formais entres Estados para a entrega recíproca de dissidentes e traidores. Só no início do século XIX, o conceito de refugiado e o princípio da não extradição começou-se a concretizar no sentido de uma proteção que o Estado poderia e até devia conceder. Nessa época, o princípio de não extradição era espelho de um sentimento popular daqueles que fugiam de governos déspotas e que mereciam proteção. Tratava-se de uma época de deslocações em massa causadas por massacres contra as minorias. Contudo, após a Primeira Guerra Mundial a comunidade internacional começou a aceitar o noção do “não retorno”. Num primeiro momento em 1928, com o adopção do Acordo Relativo ao Estatuto Jurídico dos Refugiados Russos e Armênios, cujo o seu ponto 7 pode ser considerado o embrião do princípio do *non refoulement*. Em 1933 foi adoptada a convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, a primeira a estabelecer a o princípio de *non refoulement* (Art. 3.º). Para além disso, em 1936, foi adoptado o Ajuste Provisório Relativo ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha e, em 1938, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha, ambos contendo limitações à extradição e ao retorno. Dessa forma, durante o período entre as guerras, a necessidade de princípios de proteção para os refugiados começou a emergir. No entanto, as ramificações limitadas dos instrumentos existentes, que, em grande maioria, se referiam a grupos específicos de refugiados, acabaram por impedir a consolidação do

expulsão de refugiado para o território de um Estado onde a sua vida ou a liberdade possam ser ameaçadas em função da raça, nacionalidade, pertença a grupo social determinado ou opinião política⁵³.

A coordenação entre a permissão internacional e estatal de interceptar navios de tráfico e imigração clandestina, a proteção de refugiados e a interdição de os fazer regressar ao local onde fugiram e onde são perseguidos tornaram-se uma preda basilar do direito internacional nesta matéria⁵⁴.

É certo a aplicabilidade destas diplomas jurídicos. No entanto, há zonas cinzentas que comportam dúvidas. É o caso de quais as regras precisas de tratamento de imigrantes irregulares em alto-mar, por exemplo: para onde devem ser levados e para que país, ou jurisdição os deve aceitar, etc.

A Convenção de Genebra de 1951 sobre os refugiados, como já se percebeu, neste momento, é a base da jurisdição sobre o principal problema que a Europa tem de resolver.

O antigo Alto Comissário do ACNUR, António Guterres, relativamente à Convenção, considera que esta encontra-se desatualizada relativamente à crise que enfrentamos nos dias de hoje, e que deveria ser revista. Contudo, considera que dificilmente, hoje, se conseguiria fazer um instrumento jurídico tão eficiente como o que se encontra em vigor.

A norma é uma forma tradicional de cooperação internacional na proteção de pessoas ou grupos que são perseguidos ou que não têm proteção dos seus governos e Estados. Redigida numa altura em que

princípio de non refoulemente em termos formais. Após a Segunda Guerra Mundial, a situação alterou-se, e o princípio teve espaço para consolidar-se. Em 1951, foi adoptada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados que consagrou no seu artigo 33.º o princípio. Posteriormente, vários outros instrumentos internacionais, vinculantes e não vinculantes, estabeleceram também o princípio. O princípio do non refoulemente já faz parte do direito internacional consuetudinário, atingindo, assim, o status de jus cogens.

⁵³ Art. 33.º da Convenção.

⁵⁴ Cfr. Goodwin-Gill G., "The right to seek asylum: interception at sea and the principle of non-refoulement", em *International Journal of Refugee Law*.

os Estados europeus tentavam ressuscitar da miséria, a Convenção reforça o papel idílico da ONU e do ACNUR para colmatar as insuficiências nacionais, e garante da cooperação transfronteiriça. Ou seja, os refugiados, a viverem entre Estados e fronteiras, não podem ser problema de uma única ordem nacional.

A Convenção é um documento bastante prático e realista. É efetivamente forte, preciso e desenvolvido nos problemas como a proteção da integridade dos refugiados, a supressão do tráfico, o alargamento da proteção consular e a facilitação do direito de retorno voluntário. Já no que concerne às questões de migração ou “refúgio” económico, formação familiar, de dupla nacionalidade e de integração geral dos migrantes, a convenção não protege tanto, também fruto da discórdia entre os membros signatários relativamente a estas matérias⁵⁵.

O diploma também contém cláusulas de exclusão de duas categorias maiores de indivíduos ou grupos: os violadores de direitos humanos, assim como pessoas consideradas um perigo para a paz e a segurança dos Estados signatários.

Finalmente, coloca-se o problema dos direitos reconhecidos aos refugiados pelo Estado protetor após o reconhecimento do seu estatuto. Nesse sentido a convenção tem o seu percurso totalmente definido, o que levou ao debate com a atual aceitação facultativa dos países da União Europeia. Embora os refugiados, nos termos deste instrumento jurídico, não tenham os mesmos direitos que os cidadãos dos países recipientes, vários poderes fundamentais, como o direito de circulação interna são iguais, assim como direitos reconhecidos a cidadãos estrangeiros nos países de acolhimento. Ou seja, pode afirmar-se que a aquisição regular do estatuto de refugiado é um poderoso mecanismo de integração⁵⁶.

⁵⁵ **Rogério**, Nuno, *Menos que Humanos*, D.Quixote 2015

⁵⁶ *idem*.

Relativamente à Europa, de todos os instrumentos jurídicos enunciados *supra* aquele que originou uma das maiores celeumas em toda esta crise é o relacionado com o problema dos refugiados relativamente às fronteiras internas da Zona Schengen, que integra 22 dos 28 membros da União e quatro membros da EFTA.

Com o aparecimento desta zona, foram abolidos os controlos internos, embora com exceções (em situações de emergência), e ao mesmo tempo obriga os membros com fronteiras externas (junto a países fora da UE), a reforçar o controlo das mesmas.

A regulamentação de Dublin encontra-se no centro da questão. Vejamos, esta serve para impedir que os candidatos a refugiados enviem pedidos de refúgio políticos a múltiplos países da UE, ou requererem asilo num país de fronteira externa, para depois poderem circular nos países com fronteira interna simplificada. O diploma estatui que os requerentes nessa situação devem ser retornados para o país que concedeu o asilo. No entanto, a partir de 24 de Agosto de 2015 o acordo estava suspenso, sem se saber quantas pessoas tinham aproveitado com a sua violação.

Esta ideia de responsabilização ao país de entrada foi considerada a mais acertada aquando da aprovação do regulamento. Obviamente que, ao longo do tempo, o sistema começou a ser questionado, visto sobrecarregar os países considerados “externos”, deixando, assim, que os outros mantivessem diferenças significativas no que diz respeito ao tratamento, aceitação, processamento, integração de refugiados, e também diferentes visões nacionais sobre a regra do non refoulement.. Noutro sentido, os refugiados eram mantidos durante muito tempo no mesmo país, sem qualquer tipo de esperança de reunião familiar, não lhes sendo concedido os mesmos direitos de circulação Schengen que eram reconhecidos aos europeus dos países membros, por vezes chocando com a Convenção de Genebra.

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) decidiu demasiadas vezes em sentido inverso a aplicação estrita do regulamento de Dublin, exemplo disso é a decisão do caso MSS vs. Belgium and Greece (Janeiro de 2011), onde foi considerado que o retorno de refugiados a países de entrada externa, sem as condições de receção e permanência em situações precárias, estava a violar o artigo 3.º da Convenção Europeia de Direitos Humanos sobre a proibição de maus-tratos e condições degradantes. Países como a Grécia, Itália e Bulgária apareciam como países que levantavam problemas no tratamento inicial dos refugiados, por falta de capacidade económica ou de infra estruturas dos referidos Estados.

O Regulamento de Dublin III tenta responder aos problemas mencionados, no entanto, ao mesmo tempo adopta regras mais estritas no que diz respeito à identificação e ao controlo dos refugiado, como é o caso da criação de bancos de dados biométricos sobre os pedidos de asilo (Regulamento Eurodac).

A União foi também estabelecendo diferentes fases para um sistema comum, ou integrado, de asilo, de proteção aos refugiados e de combate à imigração clandestina e ao tráfico de seres humanos. São várias as iniciativas jurídicas, é o caso: Diretiva (do Conselho da União) de qualificação de refugiados, 2004/83, de 29 de Abril de 2004; Diretiva sobre procedimentos de asilo, 2005/85/EC, de 1 de Dezembro de 2005; Diretiva sobre condições de receção de asilo, 2003/9, de 27 de Janeiro de 2003; Regulamentação (do Conselho Europeu) de Dublin, n.º 343/2003, de 18 de Fevereiro de 2003; Resolução 2725/2000, de 11 de Dezembro de 2000; Diretiva de retorno (2008/115/EC); Diretiva sobre carta azul (2009/50/EC); Regulamentação sobre a Frontex (1168/2011); Diretiva antitráfico (2011/36/EU), etc⁵⁷.

⁵⁷ Idem.

Verificamos que nesta matéria não há, portanto, falta de instrumentos legais, não só de Direito Internacional como de Direito da União, para o estabelecimento de um quadro responsável e organizado de proteção de fluxos migratórios.

Todos os instrumentos jurídicos referidos já foram alvo de reformulações, o que demonstra o choque de interesses e culturas nacionais nos ramos das liberdades e da segurança.

Como primeira conclusão podemos afirmar que, com a aquisição de suficientes princípios de direito, faltou a execução e a decisão na esfera das políticas práticas. Como veremos imediatamente a seguir esta reflexão é ainda mais gritante com as sucessivas soluções no decorrer da crise.

5. (des)União Europeia

“A crise migratória coloca em causa os valores europeus”

Constança Urbano de Sousa

Ministra da Administração Interna

A União Europeia reagiu tarde, de forma descoordenada e, incrivelmente, de uma forma algo surpreendida, à pressão dos refugiados e à própria pressão dos *media*.

Os governos não deviam, nem podiam, ter sido apanhados desprevenidos e de surpresa. Conforme já referido, era uma crise que se prolongava, pelo menos, desde 2011, e para além dos inúmeros relatórios de instituições de todos os quadrantes a informar sobre a realidade, as razões e as tendências.

Os executivos apenas respondiam a dados técnicos, à pressão do eleitorado e aos *media*. Neste ponto viu-se bem, ainda, que a UE é

feita de países com interesses comuns, certamente expressos e demonstrados em milhares de decretos e diretivas, mas também com muitos interesses próprios e divergentes, para não falar em diferentes memórias históricas e percursos.

Se a Europa falhou redondamente no teste da crise do Euro, no exame final que é a crise dos refugiados, o resultado ainda está a ser pior. Recorrendo à ideia da frase da Sra. Ministra da Administração Interna, todos os princípios e ideias que fez a Europa nascer e crescer estão a ser postos em causa.

Chegado o momento de fazer uma análise sobre o que foi a resposta efetiva da União Europeia à Crise dos Refugiados, importa delimitar a linha de orientação escolhida para o efeito.

Devido à mutação constante, quer da própria crise, quer das soluções apresentadas, assim como da limitação temporal associada ao estágio curricular e realização do presente relatório, foram escolhidos os momentos chave que, na nossa opinião, melhor caracterizam o título deste capítulo – (des)união europeia.

5.1 As Primeiras Medidas

Em Abril de 2015, perante os trágicos acontecimentos que se vinham a suceder no Mediterrâneo, os Ministros dos Negócios Estrangeiros e o do Interior reuniram-se em sessão extraordinária de Conselho, no Luxemburgo a 20 de Abril de 2015, tendo-se seguido o Conselho Europeu extraordinário a 23 de Abril de 2015, do qual resultou a Declaração do Conselho Europeu, que reiterou e sublinhou o forte empenhamento da União Europeia em quatro pontos chave: (i) o reforço da presença no mar; (ii) o combate aos traficantes em conformidade com o direito internacional; (iii) a prevenção dos fluxos

migratórios irregulares; (iv) e o reforço da solidariedade e da responsabilidade interna:

- i) os dirigentes solicitaram à Alta Representante que propusesse ações com o objetivo de capturar e destruir as embarcações que possam ser utilizadas pelos traficantes. Ações que deviam cumprir a legislação internacional e que respeitassem os direitos humanos. Deveria haver um reforço contra as redes de tráfico, recorrendo à Europol, e destacando para países terceiros agentes para a migração;
- ii) reforço das operações Triton e Poseidon ao nível dos recursos e capacidade operacional. As missões deviam continuar a cumprir os seus mandatos e a responder a pedidos de socorro sempre que necessário. Os dirigentes comprometeram-se a prestar um apoio mais significativo, incluindo mais navios, meios aéreos, especialistas e dinheiro;
- iii) a necessidade de limitar os fluxos migratórios de migração irregular e o desencorajamento das pessoas de porem as suas vida em risco. Para isso, deveria haver uma colaboração com os países de origem e de transito, em especial, os países à volta da Líbia;
- iv) maior esforço para proteger os refugiados. A União comprometia-se a ajudar os Estados Membros da primeira linha que se encontrassem sob pressão e iria coordenar a reinstalação de mais pessoas na Europa numa base voluntária, e com a opção de recolocação de emergência. Para aqueles que não beneficiassem do estatuto de refugiados, um política eficaz de repatriamento iria ser aplicada.

Foi, ainda, apresentado um Roteiro de implementação das Conclusões do Conselho Extraordinário de 23 de Abril (doc. 8497/15). Entre as

medidas propostas figurava a Agenda Europeia para as Migrações, sendo este, em nossa opinião, a principal medida deste momento como resposta à Crise.

A Agenda Europeia para a Migração traduziu as orientações políticas do Presidente Juncker. São iniciativas específicas que tinham o objetivo de melhorar a gestão dos fluxos migratórios em todas as suas dimensões. A referida Agenda, adoptada em 13 de Maio de 2015, definiu ações concretas para responder à crise e com a finalidade de salvar vidas no mar, propondo respostas estruturais para o curto, médio, e longo prazo, assim como identificou os quatro pilares em qual assentava: reduzir os incentivos à migração ilegal; salvar vidas humanas e garantir a segurança das fronteiras externas; uma política de asilo sólida; e uma nova política em matéria de migração legal⁵⁸.

A Comissão Europeia trabalhou de modo consistente e persistente, tentando dar uma resposta europeia coordenada ao problema dos refugiados e da migração.

No dia 27 de Maio de 2015, adoptou-se um primeiro pacote de implementação da Agenda Europeia para a Migração, a qual incluía uma proposta que iria acionar, pela primeira vez, o artigo 78.º/3 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), com o intuito de recolocar 40 000 requerentes de asilo em benefício da Itália e da Grécia. Ou seja, este sistema de emergência, previsto no referido artigo, tinha como fim assegurar uma melhor distribuição dos requerentes de asilo por toda a Europa. A Agenda previa também uma recomendação para um programa de reinstalação de 20 000 pessoas oriundas do exterior da UE; assim como um Plano de Ação sobre a introdução clandestina de migrantes; alterações necessárias ao

⁵⁸ "Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions", COM(2015) 240 final, Brussels, 13.5.2015

orçamento da União para reforçar as operações Triton e Poseidon; e definição de um novo conceito de “Hotspot”, sob a coordenação da Comissão, a agência EASO, a agência Frontex e a Europol que iriam intervir no terreno dos Estados-Membros situados na primeira linha, a fim de assegurar a celeridade da identificação, do registo e da recolha das impressões digitais dos migrantes que chegam à UE e coordenar o retorno de migrantes.

Todos deviam assumir as suas responsabilidades na aplicação das normas comuns da UE, esse é a contrapartida da solidariedade manifestada para com os Estados-Membros ditos de primeira linha. A referida Agenda assenta no princípio de ajudar os migrantes que necessitam de proteção internacional e de repatriamento daqueles que não têm direito a permanecer no território da UE. Para implementar tal política europeia em matéria de migração era fundamental que todos os Estados-Membros aplicassem na íntegra as normas comuns em matéria de asilo e de migração irregular que haviam sido acordadas a nível da União.

O Sistema Europeu Comum de Asilo é constituído por cinco atos legislativos distintos:

- Regulamentos de Dublin;
- Diretiva Procedimentos de Asilo;
- Diretiva Qualificações;
- Diretiva Condições de Acolhimento;
- Regras do EURODAC sobre a recolha de impressões digitais.

Recorde-se que todos eles são instrumentos bastante recentes, sendo o primeiro proposto apenas em 2008 e os últimos apenas entrando em vigor a partir de 21 de Julho de 2015.

Durante o do ano de 2015, cerca de 116 000 migrantes chegaram a Itália de forma irregular. Durante o mês de Maio e Junho do ano de 2015, a Frontex detetou 34 691 passagens irregulares de fronteiras e, durante os meses de Julho e Agosto, 42 356, o que representa um aumento de 20%⁵⁹.

No caso da Grécia, também foi registado um forte aumento em 2015, como mais de 211 000 migrantes irregular a chegar ao país. Durante o mês de Maio e Junho de 2015, a Frontex detetou 53 624 passagens irregulares de fronteiras e, durante os meses de Julho e Agosto, 137 000, o que representa um aumento de 250%⁶⁰.

O mecanismo de recolocação apenas seria aplicável aos nacionais que teriam uma taxa média de reconhecimento para efeitos de asilo, ao nível da União. A taxa em questão tinha que ser igual ou superior a 75% com base nos dados do EUROSTAT⁶¹ relativos ao trimestre precedente. No ano de 2014, haviam duas nacionalidades que tinham uma taxa de reconhecimento superior a 75%, a Síria e Eritreia. Nos últimos dados trimestrais de 2015, a nacionalidade iraquiana também passou a fazer parte deste lote. A lista é atualizada trimestralmente, com base nos dados do EUROSTAT.

São dois os objetivos da fixação do limiar de 75% para a taxa de reconhecimento, são eles: assegurar que todos os requerentes que se encontrem em situação de necessidade manifesta e urgente de proteção possam usufruir do seu direito de proteção o mais rápido possível; e, também, evitar que os requerentes com pouca probabilidade de serem elegíveis para asilo sejam recolocados e prolonguem assim indevidamente a sua estada na União Europeia.

⁵⁹ www.refugiados.acm.gov.pt

⁶⁰ *idem*.

⁶¹ O Eurostat é a autoridade estatística da União Europeia, foi criado em 1953 e é atualmente uma Direção-Geral (DG) da Comissão Europeia que tem como papel fundamental fornecer estatísticas à Comissão e às outras instituições europeias para que possam ser definidas, implementadas e analisadas as políticas comunitárias.

No que diz respeito à recolocação concretamente, quando uma pessoa é recolocada para outro país da União, essa pessoa apenas tem o direito de residir nesse país legalmente, não estando autorizado a deslocar-se para outros países da UE. Se transgredir essa proibição, será detido e transferido para o país de residência legal, como previsto no Regulamento de Dublin.

Ninguém é recolocado a partir dos Estados-Membros de primeira linha, sem antes serem feitas as diligências devidas, por exemplo: recolha das impressões digitais. Assim é possível, rapidamente, verificar qual o seu país de residência.

Existe um claro desincentivo aos movimentos secundários pelo facto de uma pessoa recolocada apenas ter os direitos associados à proteção internacional no Estado Membro de recolocação.

A Comissão também recomendou aos Estados Membros que ponderassem a possibilidade de impor obrigações de prestação de informação às pessoas recolocadas que requerem asilo e de apenas fornecer condições materiais de acolhimento.

No entanto, o mecanismo de recolocação de refugiados proposto pela Comissão Europeia no âmbito da Agenda Europeia para as Migrações, considerado o pilar da resposta ao fluxo de refugiados sem igual, que afeta de maneira desproporcional países de fronteira e de destino na Europa, corre um sério risco de se desintegrar.

As críticas à lentidão ao arranque do processo de recolocação de refugiados por um período de 2 anos, anda acompanhado de um jogo de atirar culpas que faz paralisar o que realmente importa, e que traz, naturalmente, ao de cima a falta de solidariedade dentro da Europa, assim como a desresponsabilização perante a dimensão da crise.

Em setembro de 2015, foi definido um segundo pacote de implementação, onde foi aprovado um pacote de medidas para o realojamento dos já referidos 40 mil refugiados. Contudo, este foi o único progresso conseguido para minorar o drama humanitário com esta reunião extraordinária pelo Conselho da União Europeia Justiça e Assuntos Internos. A distribuição de 120 mil refugiados que chegaram em massa à Itália, Grécia e à Hungria nos meses antecedentes à reunião (54 mil na Hungria, 50 400 na Grécia, e 15 600 na Itália), fracassou. O acordo foi travado pela Hungria, República Checa e Eslováquia, com a ajuda da Polónia e da Roménia que discordaram de algumas propostas.

As várias reações que se fizeram sentir, espelham na perfeição o enorme fracasso que a resposta Europeia estava a dar perante a Crise dos Refugiados. Vejamos algumas das mais importantes:

- *“Alguns países estão a pensar de uma forma mais nacional do que europeia”* – **Dimitris Avramopoulos**, Comissário para as Migrações do Conselho Europeu;
- *“A Europa envergonhou-se a si mesmo mais uma vez”* – **Sigmar Gabriel**, vice-chanceler alemão;
- *“A solidariedade não é divisível”* – **Bernard Cazeneuve**, Ministro do Interior de França;
- *“Chocado com a falta de união europeia na questão de acolhimento de refugiados”* – **António Guterres**, ex-Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados.

Enquanto decorriam tais reuniões milhares de refugiados continuavam com o seu futuro indefinido, em condições degradantes, e com o inverno a aproximar-se. Veja-se, um mês depois de os líderes

europeus terem acordado recolocar mais 120 mil refugiados, apenas 86 pessoas tinham sido recolocadas na Europa.

5.2 Schengen em Risco

O segundo momento chave, considerado por nós, é precedido por uma ação bilateral, a denominada “iniciativa comum” franco-alemã. Os dois países propuseram a Bruxelas imposição de quotas obrigatórias no acolhimento de refugiados pelos países europeus de modo a partilhar a responsabilidade, ou seja, uma repartição equitativa na Europa, de modo a harmonizar as normas para reforçar o sistema de asilo europeu. A iniciativa visava assegurar o regresso dos imigrantes irregulares aos países de origem e de trânsito. Podia ler-se no comunicado da presidência francesa: *“As Convenções de Genebra, feitas após a guerra, vinculam todos os países. A Europa deve proteger aqueles para quem ela é a última esperança”*. No entanto, a “iniciativa comum” não teve o impacto e efeito desejado.

E nesse sentido chegamos ao segundo momento chave: a reposição do controlo de fronteiras em vários países europeus, algo que colocou Schengen em causa.

Perante a tentativa de entrada de milhares de refugiados no território alemão, muitas pessoas foram impedidas de entrar. A Alemanha decidiu restabelecer o controlo de fronteiras suspendendo o já analisado Acordo de Schengen, alegadamente por terem atingido a sua capacidade de acolhimento em seguranças das pessoas e, logo de seguida, terem recebido o maior número de pedidos de asilo.

O encerramento da fronteira alemã com a Áustria com o objetivo de conter o afluxo de refugiados gerou, como é óbvio, o efeito dominó a outros países. A própria Áustria foi o país que se seguiu, este país também passou a impor, temporariamente, controlos fronteiriços com

outros Estados-membros, em particular na fronteira com a Hungria⁶², mas também com a Itália, Eslováquia e Eslovénia. Seguiram-se a Eslováquia, a República Checa, a Holanda, com controlos pontuais, a Polónia, a Bélgica, e claro, a Hungria.

A Comissão Europeia respondeu ao dizer que a suspensão de Schengen, a qual permite a bastantes países europeus manterem uma fronteira externa comum e dispensarem a utilização de passaportes entre as suas fronteiras internas, deveria durar no máximo dois meses. Melhor, o controlo de fronteiras previsto no Acordo de Schengen pode ser ativado, em caso de emergência, por um período de 10 dias, renovável de duas em duas semanas até um máximo de dois meses. Contudo, o regulamento nº 1051/2013, que altera as regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas prevê que os países o possam fazer até seis meses (prazo que pode, em circunstâncias excepcionais, ser estendido até aos dois anos).

Relativamente a esta decisão, ou seja, o encerramento de fronteiras como resposta à crise humanitária na Europa, a Comissão é peremptória a referir que a União Europeia apenas funciona se todos os Estados “jogarem de acordo com as regras”, referindo que a manutenção e preservação do espaço Schengen só é possível se todos os Estados-Membros trabalharem juntos, de forma rápida, com responsabilidade e solidariedade na gestão de crise.

Durante meses as situações *supra* referidas acabam por ser um resumo do que se passava, um punhado de boas intenções, mas uma real inobservância de as colocar em prática. Avanços, recuos, barreiras

⁶² Não merecendo mais do que uma simples nota de rodapé, mas não podendo ignorar a falta de respeito pelos Direitos Humanos, reproduzimos o comentário do Primeiro Ministro da Hungria - Viktor Orbán - relativamente à reposição do controlo de fronteiras da Alemanha, o que espelha na perfeição a posição do mesmo em relação a esta Crise: *“Temos grande compreensão pela decisão da Alemanha e declaramos nossa solidariedade integral... essa decisão foi necessária, a fim de defender os elevados valores do país e da Europa.”*

erguidas, demasiados procedimentos burocráticos, Estados a rebelarem-se contra as decisões do Conselho em relação à recolocação, apenas 322 recolocados dos 160 mil, etc.

A organização Médicos sem Fronteiras (MSF), num relatório de Janeiro, referia que depois do “fracasso catastrófico da União Europeia na sua resposta às necessidades humanitárias dos refugiados, requerentes de asilo e migrantes” em 2015, os europeus “devem fazer o balanço do custo humano das suas decisões, assumir as suas responsabilidades e aprender com os seus erros” em 2016.

5.3 A Pior das Soluções

Mais do mesmo continuou até chegarmos ao terceiro e último momento, considerado por nós, chave: o acordo UE-Turquia.

“Um comprimido de cianeto coberto de açúcar” que a proteção aos refugiados na Europa *“foi forçada a engolir”*. Foi assim que John Dalhuisen, Diretor da Organização dos Direitos Humanos na Europa e na Ásia Central, caracterizou o acordo entre Bruxelas e Ancara, mesmo havendo a promessa por parte da União em respeitar a lei internacional. Apesar das críticas ferozes de várias agências humanitárias, ainda preparação do documento final, a defesa do acordo foi feita por Jean-Claude Juncker, que desmentiu que a deportação de refugiados para a Turquia seria ilegal ou que violava a Convenção de Genebra, uma vez que o país tinha sido classificado como “seguro” pela comunidade internacional. O acordo também foi defendido pelo primeiro ministro turco, Ahmet Davutoglu, assim como pela chanceler alemã Angela Merkel, que insistiu que perante a situação a prioridade seria resolver o drama humanitário e a tragédia em curso no mar Egeu, retirando o poder às redes de contrabando que exploram o modelo de negócio das passagens clandestinas, obrigando a que única maneira de chegar a Europa fosse pelos canais legais.

O acordo assinado pelos membros da UE e a contraparte turca em Bruxelas, a 18 de Março, e com entrada em vigor a 20 de Março, pretendia eliminar o modelo de negócio dos traficantes oferecendo aos migrantes uma alternativa a colocar as suas vidas em risco.

Ficou decidido que todos os novos migrantes irregulares que cheguem às ilhas gregas provenientes da Turquia seriam devolvidos. A União Europeia suportaria os custos, e o acordo prometia cumprir as leis internacionais sobre os refugiados, evitando devoluções coletivas. Uma medida com carácter temporário e extraordinário, que consideraram necessária para terminar com sofrimento das pessoas e a necessidade de restabelecer a ordem pública. Todos os migrantes que chegassem às ilhas gregas eram “devidamente registados” e qualquer pedido de asilo era “processado individualmente” pelas autoridades.

Por cada sírio devolvido à Turquia a partir das ilhas gregas outro sírio proveniente da Turquia seria reinstalado na UE. Ou seja, a partir de 20 de Março de 2016, por cada migrante que chegar ilegalmente à Grécia que for “devolvido” à Turquia, os Estados-membros aceitam um refugiado sírio diretamente da Turquia, é a regra do um-por-um. A reinstalação na UE, é feita tendo em conta o critério de vulnerabilidade das Nações Unidas. Os Estados Membros garantem haver 18 000 lugares para reinstalação e um número extra máximo de 54 000 lugares numa base de acordos voluntários. Se os números forem superiores, no entanto, o “mecanismo será descontinuado”

No que diz respeito à migração ilegal, a Turquia tomará todas as medidas necessárias ao aparecimento de novas rotas marítimas e terrestres, assim como irá haver oficiais turcos nas ilhas da Grécia por autorização do governo deste último.

O cumprimento do roteiro de liberalização do regime de vistos será acelerado o mais tardar até ao final de Junho de 2016.

A União Europeia desembolsou, inicialmente 3 mil milhões de euros, e mobilizará um financiamento suplementar de 3 mil milhões de euros adicionais até ao final do ano de 2018.

Os Estados Membros da União e a própria UE, vão trabalhar em conjunto com a Turquia em todas as iniciativas conjuntas de modo a melhorar as condições humanitárias no interior da Síria, em especial em algumas áreas próximas da fronteira com a Turquia, com o objetivo de permitir à população local e aos refugiados viver em zonas mais seguras, pelo menos era o estipulado no acordo.

Por último, apesar da enorme relevância, a qual é quase secundário, tendo em conta a situação na sua globalidade, a Turquia, com este acordo, pode esperar um novo impulso nas negociações para a sua adesão à União Europeia e ainda a promessa de negociações num dos capítulos das negociações da adesão, sendo que existem cinco.

Chegada a altura da devida e necessária análise jurídica deste acordo, preferimos inclui-la no capítulo seguinte – **Os Riscos desta crise**. A opção prende-se pelo facto de considerarmos a violação aos Direitos Humanos de milhares de pessoas o maior dos riscos da Crise dos Refugiados. Ora, o acordo em questão vai diretamente de encontro a esse risco, daí a pertinente inclusão no capítulo que se segue.

6. Os Riscos desta Crise

“A atual vaga migratória parece minar as bases daquele espírito humanista que a Europa ama e defende desde sempre.”

Papa Francisco

Mitos, medos, riscos, muitas foram, e continuam a ser, as questões levantadas em torno da Crise dos Refugiados, em que a única coisa de certa que parece ter é não ter um fim à vista.

Vejamos, então, algumas das **questões**⁶³ colocadas:

6.1 Desafios aos Direitos Humanos

Mais do que uma questão, mais do que um risco, esta crise pôs, põe e vai continuar a colocar em causa dos Direitos Humanos previstos nos tratados e diplomas.

O exemplo mais recente e gritante dessa violação, e daí a inclusão nesta sede, é o acordo celebrado entre a União Europeia e a Turquia referido no capítulo anterior.

Apesar de já mencionadas algumas das reações a este acordo, importa recordar mais algumas. O ACNUR, pela sua porta-voz Melissa Fleming, referiu que o “ACNUR não é parte no acordo UE-Turquia, nem estará envolvido em devoluções ou detenções”; já os Médicos Sem Fronteiras decidiram deixar de trabalhar no campo de Moria (Grécia), no momento e que este “se tornou um centro de expulsão” e não um centro de acolhimento; o Comité Internacional de Salvamento (ICR) decidiu suspender alguns programas de apoio e de salvamento; no caso da Amnistia Internacional, esta considerou o acordo como um “golpe históricos nos direitos humanos”; assim como o próprio Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa (Nils Muiznieks), considera que o acordo cria “sérias preocupações” na perspetiva dos direitos humanos, e que é “apenas um penso rápido numas das lacunas da abordagem altamente disfuncional dos Estados Europeus à migração”.

⁶³ A terminologia utilizada não foi inocente. Muitas destas questões não apresentam riscos reais e concretos.

O prenúncio não podia ser pior. Vejamos, então, os problemas jurídicos e o desafio aos Direitos Humanos que esta crise e, mais concretamente, o acordo UE-Turquia levanta.

Sem dúvida que, com esta crise, estamos perante o primeiro grande teste aos Direitos Humanos no seio da União Europeia.

No que diz respeito a tratados e diplomas legais, a União encontra-se vinculada juridicamente à Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados; aos diplomas de Direitos Fundamentais como é o caso da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos; e, também, ao Direito da União Europeia com a Diretiva da Política de Asilo Comum.

No entanto, na prática verifica-se o oposto. Há casos de expulsões coletivas, construção de muros, violência, exclusão coletiva, e em ultima ratio detenção. Ou seja, verificamos uma inobservância das vinculações internacionais.

Graças ao gladiar do Político vs. Jurídico, em que o político parece ganhar vantagem, a violação de Direitos Humanos, tanto os nucleares, como as garantias, e assim como os direitos conexos ficam em risco.

No que diz respeito aos direitos nucleares, falamos concretamente no direito de asilo e no princípio do *non refoulement*. O Direito de asilo encontra-se consagrado no artigo 14.º na Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH); no artigo 18.º da CDFUE; assim como na Diretiva de Qualificação (2011/95/UE). O princípio do *non refoulement* encontra-se consagrado no artigo 33.º da Convenção de Genebra; no artigo 78.º do TFUE (princípio chave da política europeia comum de asilo); no artigo 19.º/2 da CDFUE (“Ninguém pode ser expulso para um país onde corra o risco de ser perseguido ou sujeito a danos sérios para a sua vida ou integridade pessoal”); e no artigo 3.º da CEDH (“Ninguém pode ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes”). Apesar de ser questionável a natureza

absoluta desta último (artigo 33.º/2 da Convenção de Genebra, e artigo 3.º da CEDH), a verdade é que o conceito de “país terceiro seguro” na generalidade é contestado uma vez que o mesmo prejudica o direito dos indivíduos a verem os seus requerimentos de asilo processados de forma completa e justa, o que poderá resultar num cenários em que as pessoas são subsequentemente deportadas para os países de origem, o que é uma clara violação do princípio referido. No caso da Turquia há uma razão bastante forte para preocupações, visto a atual situação e o tratamento que é dado aos migrantes e refugiados nesse país. Mais, apesar de ter sido afirmado que os que precisam de proteção internacional, mesmo não sendo sírios não serão transferidos de regresso à Turquia, não foi deixado claro como é que os direitos dessas pessoas serão garantidos no contexto de um sistema de retornos maciços. A verdade é que nem todos os requerentes de asilo vêm da Síria, e a Turquia não tem um sistema de asilo em pleno funcionamento, o que põe em causa um Direito nuclear.

No que diz respeito às garantias, todos os requerente têm direito a uma análise individualizada do pedido, e as decisões automáticas e coletivas são proibidas, recorde-se o artigo 4.º do Protocolo n.º 4 do anexo à CEDH, e o artigo 19.º/1 da CDFUE⁶⁴. O que se verifica é o contrário: decisões automáticas em função da nacionalidade e exclusões coletivas, tratamentos automáticos e refugiados a serem considerados “imigrantes ilegais”. Mais, deve haver direito a um procedimento justo, ou seja, um dever de análise de todos os fatos pertinentes, e um dever de audiência prévia (Diretiva 2013/32/UE, Procedimentos); assim como o Direito a um recurso jurisdicional efetivo.

⁶⁴ A propósito destas normas, veja-se as decisões do TEDH em relação à proibição de expulsões coletivas nos seguintes acórdãos:

- Ac. de 23/02/2012, Hirsi Jamaa e outros c. Itália, queixa n.º 27765/09
- Ac. de 21/10/2012, Sharifi e outros c. Itália e Grécia, queixa n.º 16643/09
- Ac. de 01/09/2015, Khlaifia e outros c. Itália, queixa n.º 16483/12

Relativamente aos Direitos conexos, recordamos o artigo 31.º da Convenção de Genebra, o qual dispõe no sentido oposto às detenções que se verificam. Ainda, conforme a Diretiva 2013/33/UE, sobre as condições de recepção de requerentes de asilo, o artigo 4.º da CDFUE, e o artigo 3.º da CEDH, apesar da proibição à tortura e tratamentos desumanos e degradantes, é algo que sucede diariamente.

É imperativo que o respeito pelos direitos humanos não diminuía em contextos de crise. Aliás, seguindo a posição do Professor Jorge Bacelar Gouveia, o qual afirma que os Direitos fundamentais não são direitos infalíveis, havendo perigos que se concebem e que lançam dúvidas sobre a efetividade da sua proteção, sendo exatamente nesse momento que devemos lutar contra esse perigos e fazer com que eles deixem de o ser⁶⁵.

6.2 A degradação do Projeto Europeu

Intimamente ligado com este último, há um sério risco do projeto europeu não aguentar esta crise.

Quando todos pensavam que a Crise do Euro era o grande teste para verificar a coesão do projeto europeu, eis que chega uma crise às suas portas com uma dimensão muito maior e que põe em causa os princípios e valores em que assenta e que se construiu a União.

No que diz respeito a este risco, poucos desenvolvimentos serão feitos, uma vez que foi uma constante ao longo deste relatório a análise da falta de efetividade da União na resolução desta crise. Contudo, vale a pena referir que o que mais ameaça a UE não é a crise, mas sim a sua liderança política. Veja-se, por exemplo, o aproveitamento político por parte da extrema direita um pouco por toda a Europa.

⁶⁵ Gouveia, Jorge Bacelar, A afirmação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo, Coimbra, 2003.

Há uma necessidade que as respostas sejam assentes na **solidariedade** entre os Estados Membros, veja-se a disposição do artigo 80.º do TFUE. As políticas da união, em matéria de asilo e imigração, e a sua execução são regidas pelo princípios da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidade entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro.

6.3 Terrorismo entre as vítimas

Uma questão que não deve ser considerada como risco. Contudo, esta foi uma das questões mais debatidas, ou melhor, foi a desculpa mais utilizada.

Não sendo o objetivo deste relatório dissecar a estratégia da organização terrorista em causa (o que levaria a concluir que a infiltração de terroristas entre os refugiados é desaconselhado pelo EI), muito menos cair no domínio da especulação, a verdade é que entre milhares de pessoas as autoridades não identificaram uma única pessoa associada a terrorismo.

Apesar do paralelismo ser inevitável, neste relatório preferimos analisar sob uma perspetiva diferente.

Cada vez que alguém se move há riscos, é o tempo da globalização. No entanto, os riscos associados à mobilidade podem ser minimizados. Por isso mesmo, existem os serviços de segurança e informação, assim como a tecnologia sofisticada e mecanismo de monitorização. O importante é não esquecer o fundamental: recusar o acolhimento de refugiados que tudo perderam, por causa da existência de supostos risco, iria constituir um golpe fatal na nossa civilização humanista. Neste caso, os princípios são inegociáveis. Os riscos reais que iram surgir por termos recusado o acolhimento seriam incomparavelmente superiores.

6.4 Islamização

Muito se tem escrito sobre uma suposta invasão do Islão à Europa. Ora, esta questão, a par do terrorismo, representa as duas maiores falácias sobre os supostos riscos que a Europa enfrenta com a Crise dos Refugiados. Vejamos, então, esta “invasão”.

Cumpre relembrar que estas pessoas, em especial os de nacionalidade síria, estão a fugir das suas cidades, virando as costas aos seus países em busca de uma oportunidades para continuarem vivos e em segurança.

Dos quase 5 milhões de refugiados sírios que foram registados pela ONU, apenas cerca de 1/5 dessas pessoas tentaram encontrar um porto seguro na Europa. Ora, sendo a população europeia composta por 508 milhões de cidadãos, o que significa que mesmo que recebêssemos os quase 5 milhões de refugiados sírios em questão, eles iriam apenas constituir 0,9% da população europeia. Ou seja, o impacto populacional é inferior a menos de meio por cento da população europeia.

Por outro lado, a Síria, cuja diáspora, espalhada um pouco por todo o mundo, é de 15 milhões de pessoas, desde o século XIX, e nunca houve qualquer tipo de notícia sobre alguma tentativa de Islamização do mundo. Mais, o país, até a eclosão da guerra, era laico e os imensos grupos conviviam em tolerância e paz. Aliás, a percentagem de cristão era 10%. As crenças do povo sírio representam um mosaico de pontos de vista do Ocidente e do Oriente e nada têm que ver com os radicais islâmicos que têm espalhado o terror no Médio Oriente.

O próprio Papa Francisco, o qual já reproduzimos neste relatório, lançou sucessivos apelos para que toda a comunidade religiosa da Europa se una para ajudar estes refugiados.

6.5 Discurso de ódio, os crimes de ódio e a Xenofobia

Entende-se por Xenofobia, em termos sociopolíticos, a repulsa ou a aversão a povos estrangeiros em dado local ou território. Com o agravamento desta crise, a Europa tornou-se um terreno fértil para discursos e crimes de ódio, e surtos xenófobos. Exemplo disso é o que sucedeu na Alemanha após as agressões sexuais contra mulheres durante as celebrações do Ano Novo.

Aqueles que fazem parte deste enorme fluxo de milhares de pessoas tornaram-se um alvo fácil para os políticos populistas na Europa. O fraco crescimento económico, o fluxo de refugiados e os atentados terroristas na Europa aumentaram a antipatia dos cidadãos europeus, assim como foi aumentado o sentimento xenófobo, o qual também pode ser exemplificado pela ação da jornalista húngara *Petra Lazlo*, apanhada pelas objetivas a pontapear refugiados sírios na fronteira com a Sérvia. Não é por acaso que a Hungria tem demasiadas cadeiras ocupadas por partidos de direita e extrema-direita no seu Parlamento. Com a crise, primeiro económica, e agora dos refugiados, estes partidos têm ampliado o seu espaço político na Europa, nomeadamente na Alemanha, França, Áustria, Suécia, Grécia, Itália e Irlanda.

É curioso, porque justamente a Alemanha, o Império Austro-Húngaro, a Itália, a Irlanda e a Suécia colocaram, no século XIX, milhares de camponeses fora das suas fronteiras, o que permitiu um reequilíbrio demográfico, possibilitando o reerguimento económico no século seguinte.

Estes, que deveriam ser os primeiros a abrir as suas portas e a receber estrangeiros, estão a fazer crescer em larga escala o preconceito étnico e religioso.

No entanto, a União Europeia tem lutado contra esta situação, algo que veremos *infra* no capítulo dedicado às soluções possíveis para esta crise.

6.6 O roubo dos empregos dos europeus

Neste caso falaremos da migração de uma forma geral. Existe a ideia errada que os imigrantes “roubam” os empregos dos europeus, visto que muitos consideram que esses realizam os mesmos serviços da população local, porém com salários mais baixos e condições de trabalho mais degradantes. Apesar de isso ser verdade, em certa medida, a presença de imigrantes não diminui o índice de emprego para a população local. Mais, a idade média dos europeus que vivem nos seus países de origem é de 43 anos, em comparação com os 35 anos dos imigrantes. Estes, em geral, são mais bem educados e com uma maior disposição para trabalhar que os moradores locais. Segundo um estudo da OCDE, em 2010-11, em dois terços dos países europeus uma percentagem maior de imigrantes estará na universidade, em comparação com a população oriunda desses mesmos países. Isso, obviamente, irá facilitar na obtenção de um trabalho, em vez de serem suportados pelo Estado.

Com uma crise transversal e de magnitude impar, muitas são as questões que poderiam ser inseridas nesta capítulo. O que foi analisado é, em nossa opinião, os que mais celeuma geraram, e que realmente apresentam riscos. Nesse sentido, ainda poderia ser acrescentado a questão dos traficantes e contrabandistas. No entanto, faz mais sentido falar desses nas soluções, com a sua consequente irradiação, do que nesta sede.

7. E soluções, há?

Há, e são bastantes. Se calhar foram apresentadas demasiadas soluções para o problema. Ao ponto de não serem escolhidas as mais eficazes, de não ter sido feito um filtragem imparcial das melhores, ou

mesmo de querer utilizar todas e nenhuma ter conseguido realmente vingar.

Parece óbvio que, independentemente do caminho a escolher para resolver esta crise, o caminho deve ser trilhado com uma premissa básica: o respeito pelos Direitos Humanos. É necessário que a resposta dada seja assente na **solidariedade** entre os Estados-Membros conforme dispõe o artigo 80.º do TFUE – *As políticas da União (em matéria de asilo e imigração) e a sua execução são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidade entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro.*

É necessária encarar a atual crise migratória na Europa como um problema global e não como um problema apenas da União Europeia. Os europeus devem assumir as rédeas da solução para esta crise, deveria haver uma ação liderada pela UE, com o mundo a seguir essa mesma liderança. Para isso, é essencial não continuar a tomar sucessivas más decisões. Veja-se, por exemplo, o sistema de recolocação: apesar de ser um sistema potencialmente bom, demorou demasiado tempo a arrancar.

A melhor solução, na nossa opinião, passa um programa global de **reinstalação** de refugiados, envolvendo não apenas a Europa, mas todos os países do mundo que se mostrem disponíveis para cooperar, assumindo a União Europeia a liderança desse projeto. Ou seja, a partir dos próprios países de origem, as instituições distribuírem os refugiados para os países que estejam dispostos a acolher. Ao mesmo tempo, através de um exercício diplomático intenso, conseguir que países que não estejam disponíveis, comecem a estar, como é o caso de alguns países do Médio Oriente (Arábia Saudita, Qatar ou os Emirados Árabes Unidos).

É essencial o investimento nos países de primeiro asilo como a Turquia, a Jordânia e a Líbia, essencialmente em áreas como a educação e o acesso ao mercado de trabalho para que os refugiados que estão nesses países possam ter melhores condições e, assim, haver uma diminuição dos movimentos secundários. Enquanto que, ao mesmo tempo, no interior da Europa, é fundamental colocar em prática um mecanismo de receção eficaz. É necessário que exista uma distribuição de todos os refugiados que chegam que têm necessidade de proteção por todos os países europeus numa base justa, visto que devem ser as próprias instituições europeias e os Estados a controlar tal processo, e não os traficantes e os contrabandistas, como tem sucedido.

No que diz respeito a estes últimos, é imperativo terminar com o tráfico e contrabando. É sobejamente conhecidas as rotas utilizadas (Rota dos Balcãs, do Mediterrâneo Oriental, do Mediterrâneo Central e do Mediterrâneo Ocidental), assim como o *modus operandi* desses criminosos. Por isso, atuação das forças de segurança tem ser maior, melhor e mais coordenada.

Mesmo indiretamente é possível reduzir em muito este negócio que apenas subsiste pelo astronómico lucro obtido. Veja-se, se houvessem voos diretos dos primeiros países de primeiro asilo para a Europa, o tráfico iria certamente diminuir. Por exemplo, um voo direto da Líbia para a Europa a 40€, é bem melhor do que pagar 5.000€ por uma travessia pelo mar num insuflável. Não só há uma diminuição dos riscos, como iria haver um melhor controlo e segurança para quem recebe.

No imediato é necessário voltar a transformar os “Hotspots” em centros de acolhimento e não centros de detenção; continuar a lutar contra ao

discurso de ódio, os crimes de ódio e a xenofobia⁶⁶; ações de sensibilização para integração dos refugiados, mostrando que estes, entre outras coisas, ajudar a estimular a economia; uma passagem segura de territórios em guerra para territórios em paz e até ao país de acolhimento; a construção de sérias pontes de diálogo através de coordenação entre as várias organizações internacionais presentes na zona de conflito, assim como os Governos dos Estados Membros e respetivas organizações nacionais que superintendem o acolhimento de refugiados; a substituição da patrulha pelo salvamento, e o controlo securitário de fronteiras pela concessão de Vistos Humanitários⁶⁷; e mais importante que tudo o resto, voltar a respeitar os Direitos Humanos previstos nos tratados e diplomas.

⁶⁶ Cfr. Relatório do Conselho (JAI 925), de 9 de Outubro, *Crise Migratória: aspetos da cooperação judiciária e da luta contra a xenofobia*.

⁶⁷ Ação prevista no “Código Comunitários de Vistos” da União Europeia.

III. Portugal: o bom aluno

Não poderíamos completar o presente relatório sem referir a atuação e o papel de Portugal, e do próprio SEF, nesta temática.

Portugal, é um dos 144 países signatários da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados.

Apesar de não ser um dos países alvo de mais pedidos de asilo, Portugal tem, ao longo do tempo, acolhido refugiados de várias partes do globo.

Se recuarmos até à Segunda Guerra Mundial, quando o número de pessoas deslocadas ascendia aos 46 milhões, verificamos que Portugal desempenhou o seu papel no acolhimentos de refugiados.

Na história recente, Portugal recebeu da Guiné-Bissau mais de 4000 pessoas que fugiam à guerra civil que assolava o país, em 1998. Um ano mais tarde, com a guerra do Kosovo, o país acolheu cerca de 2000 pessoas em âmbito de proteção temporária. Neste caso, quase todos já regressaram, é o expectável, visto que o pressuposto é que os tumultos no país de origem cessem um dia, e o intuito é que os refugiados regressem sempre às suas casas.

A partir da Resolução do Conselho de Ministros nº 110/2007, de 21 de Agosto de 2007, foi criado um programa de reinstalação nacional, que previa a criação de condições para conceder anualmente, no mínimo, asilo a 30 pessoas.

Na sequência da Crise dos Refugiados, Portugal, comprometeu-se a receber, através do sistema de recolocação, 4593 pessoas em clara necessidade de proteção internacional. Até ao momento, apenas 195⁶⁸ pessoas foram recolocadas.

⁶⁸ Dados referentes a 26 de Abril de 2016.

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras é uma entidade, entre outras, sempre presente neste tipo de situação. Concretamente, é National Frontex Point of Contact ⁶⁹ (NFPOC), o serviço que representa diretamente Portugal na Frontex, e a Frontex diretamente em Portugal. A inclusão do SEF nestas matérias surge através da sua competência principal que se encontra definida pelo seu diploma fundacional – Lei Orgânica do SEF.

Este serviço de segurança participa nas operações da agência de fronteiras europeia desde o seu início e tem sempre marcado presença nas embarcações da Marinha e nos aviões da Força Aérea Portuguesa, e também em bases terrestres.

O SEF, em geral, é alvo de reconhecimento por parte da Frontex com um bom contributo em áreas específicas, como é o caso das técnicas de identificação, questionário e análise psicológica de depoentes. Para não falar da larga experiência de contato com imigração africana⁷⁰.

Em 2011, o SEF participou em 11 operações da Frontex, aumentando a sua ação nos últimos 4 anos. Ao mesmo tempo, vários responsáveis do serviço foram adquirindo posições de relevo na agência europeia. Nestes últimos anos, o SEF participou em mais de 30 operações da Frontex, como é o caso das que se realizaram em meados de 2015 de cariz bastante delicado. Ao mesmo tempo, participou em várias iniciativas do serviço europeu de asilo (EASO).

Em 2015, as equipas do SEF acompanharam e entrevistaram em todas as grandes operações durante o pico da crise.

Ao mesmo tempo, o serviço utiliza vários instrumentos e plataformas de tecnologia avançadas, comuns aos congéneres da UE, o que permite uma maior e melhor troca de informações e rapidez de ações nas frentes de atendimento, dissuasão, investigação e repressão dos

⁶⁹ Inserido no gabinete técnico de fronteiras do SEF desde 2005

⁷⁰ Como ficou provado nas operações “Hera”, “Gate of Africa”, Aigos”.

fenómenos delituosos ligados às migrações, com os sistemas: RAPID, PASSE, SIPEP, SIBA, SAPA, SEFSTAT, SIGAP, etc.⁷¹

O SEF, ao longo dos anos, tem realizado uma aposta sustentada na cooperação internacional, especialmente na cooperação europeia. São vários os peritos que participam frequentemente em grupos de trabalho na União Europeia designadamente nos que versam sobre as problemáticas da imigração, asilo e outras temáticas associadas. Realça-se a participação no quadro da construção da política comum de imigração e asilo da UE⁷²

O trabalho português, especialmente do SEF, no que diz respeito às migrações, revela que ninguém foi apanhado de surpresa na atual crise. É pena que os políticos e os partidos olhem sempre para os relatórios dos serviços de fronteira de forma superficial, ou não tenham levado com a devida seriedade as recomendações e alertas feitos por estes.

⁷¹ **Rogério**, Nuno, *Menos que Humanos*, D.Quixote 2015

⁷² **Guedes**, Armando Marques; e **Elias**, Luís, *Controlos Remotos – Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal* – Almedina, 2010.

Síntese Conclusiva

Os movimentos de refugiados são motivados por conflitos armados, esse colocam em risco os direitos humanos, principalmente, a vida e a segurança da população civil. Enquanto essa situação de conflito persistir, não há como solucionar definitivamente a problemática dos refugiados no mundo. Esta irá permanecer, demandando cada vez mais novos desafios a serem vencidos pela comunidade internacional. As medidas, dentro da Europa, devem ser tomadas com extrema seriedade e de forma bastante realista, com políticas conjuntas entre os países da região, assentes no princípio da solidariedade.

Conforme salientado, a recepção dos refugiados exige dos países que os recebem boas políticas públicas de modo a promover condições de uma vida digna, o que exige, naturalmente, uma grande alocação de recursos materiais escassos. Ao mesmo tempo, deve ser feita uma alocação proporcional dos refugiados, tendo sempre em consideração as capacidades de acolhimentos de cada Estado. O referido exercício é essencial para evitar o colapso do sistema.

Para além disso, é necessário que a população dos países que recebem os refugiados aceitem a entrada desses povos estrangeiros com hábitos culturais e línguas diferentes. É essencial, também, que o acolhimento seja prioritário para indivíduos que estavam em zonas de conflito ou que estão a ser perseguidos, como é o caso da Síria.

Mais, é necessário o esforço, não só de países europeus, mas também de outros continentes que tenham capacidade de acolhimento para esta população, como os Estados Unidos, China, Austrália e Canadá.

Não nos esqueçamos – “***o estado de saúde das democracias mede-se pela defesa dos direitos humanos***⁷³”.

⁷³ Maria Teresa Mendes – Presidente do Conselho Português para os Refugiados.

Avaliação do Estágio

Ao longo deste relatório procurámos apresentar o caminho percorrido durante o estágio curricular no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. No entanto, e de certo modo, este trabalho resume apenas algumas das tarefas realizadas, uma vez que, descrever de forma exaustiva um percurso tão complexo, deixa de fora, obviamente, diversas aprendizagens adquiridas, nomeadamente, ao nível pessoal. No entanto, apesar de ser difícil as referir e abordá-las, tentámos, ao máximo, exprimi-las no presente relatório.

Assim, a realização deste estágio curricular revelou-se uma experiência bastante enriquecedora, tanto a nível profissional como pessoal, na medida em que foi possível associar a vertente teórica à prática, potenciando o desenvolvimento intelectual.

A aquisição de novas experiências, bem como o contato com pessoas de elevado conhecimento nas diversas áreas do Direito que esta instituição integra e comporta, especialmente, no que concerne à segurança e aos Direitos Humanos, permitiram-nos compreender que, para trabalhar em prol de um objetivo comum, é essencial existir cooperação, coordenação, e capacidade de gestão de conflito, sendo que, só desta forma o trabalho individual se pode desenvolver, contribuindo para um serviço funcional, eficaz, eficiente e de qualidade. No SEF, encontrou-se um grupo de trabalho que nos acolheu e proporcionou recursos e o ambiente necessário à promoção de boas práticas, transmitindo conhecimentos e hábitos de trabalho.

Nesse sentido, foi fulcral o papel do Inspetor-Chefe Eduardo Carlos e de toda a equipa do Núcleo Central de Análise de Informação da DCINV, na orientação deste estágio. A disponibilidade de todos, o profissionalismo e rigor, bem como a facilidade em transmitir conhecimentos, facilitaram o trabalho, permitindo melhor as competências sociais e, sobretudo, adquirir experiência profissional.

Graças à iniciativa desses, houve a oportunidade de contactar com questões diversas, assim como a participação em muitas delas. No entanto, apesar de toda a disponibilidade demonstrada pelos inspetores e técnicos superiores na integração, o estágio sofreu de limitações no que diz respeito a certas matérias, como por exemplo, o acesso a bases de dados por falta de autorização.

Por outro lado, não podemos olvidar o apoio, a disponibilidade e os ensinamentos fundamentais do Professor Armando Marques Guedes, orientador sempre presente, incansável e disponível, que fizeram com que, não apenas a elaboração do presente relatório mas, principalmente, o trabalho no dia-a-dia no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras saísse facilitado, de modo a alcançar a solidez jurídica adequada.

No início do estágio, existia uma diversidade expectativas e anseios, tendo como objetivo pessoal retirar o máximo de aprendizagens e experiências significativa que este percurso poderia oferecer, sendo que, podemos agora considerar que todos os nossos objetivos e expectativas foram atingidos e os anseios largamente ultrapassados. Tratou-se de um estágio muito enriquecedor e dinâmico, pelo que o balanço final é bastante positivo, tendo, sem dúvida, representado o início de uma aprendizagem essencial para o bom desempenho profissional futuramente.

Bibliografia

- Blake, Nicholas; Husain, Raza – Immigration, Asylum and Human Rights – Oxford, 2003.
- Boeles, Pieter; Heijet, Maarten den; Lodder, Gerrie; Wouters, Kees – European Migration Law – 2nd edition, Intersentia.
- Chetail, Vincent; Bauloz Celine – Research Handbook on International Law and Migration – Edward Elgar Publishing, 2014.
- Gibney, Matthew J. – The Ethics and Politics of Asylum – University of Oxford, 2004.
- Gil, Ana Rita – Direitos Humanos Das Pessoas Carecidas de Proteção Internacional – FDUNL, 2016
- Goodwin-Gill, Guy S. – The Refugee in International Law – 2nd Edition, Clarendon Paperbacks, Oxford.
- Gouveia, Jorge Bacelar – A afirmação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo, in AAV V, Direitos Humanos, Coimbra, 2003.
- Gouveia, Jorge Bacelar – Direito da Igualdade Social – Fontes Normativas – Vislis, 2000.
- Guedes, Armando Marques – Entre Factos e Razões – Contextos e Enquadramentos da Antropologia Jurídica – Almedina, 2005.
- Guedes, Armando Marques; Elias, Luís – Controlos Remotos – Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal – Almedina, 2010.
- Hailbronner, Kay – Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union – Kluwer Law Internation, 2000.
- Manual de legislação europeia sobre asilo, fronteiras e imigração – Edição 2014.

- Moreira, Julia Bertino – A problemática dos refugiados no mundo: evolução do pós-guerra aos dias atuais – Campinhas, 2006.
- Paula, Bruna Vieira de – O Princípio do Non-Refoulement, sua Natureza Jus Cogens e a Proteção Internacional dos Refugiados – 2006.
- Rogeiro, Nuno – Menos que Humano – D. Quixote, 2015.
- Takle, Marianne; Seeberg, Marie Louise – All European countries are not the same! – The Dublin Regulation and onward migration in Europe – NOVA Report, 2015.

Sites da Internet:

- <http://brasil.elpais.com>
- <http://brasilecola.uol.com.br>
- <http://europa.eu>
- <http://frontex.europa.eu/>
- <http://jrsportugal.pt>
- <http://luminaria.blogs.sapo.pt>
- <http://noblat.oglobo.globo.com>
- <http://observador.pt>
- <http://opinioenoticia.com.br>
- <http://pt.euronews.com/>
- <http://www.academia.edu>
- <http://www.amnistia-internacional.pt>
- <http://www.cartacapital.com.br>
- <http://www.cidadevirtual.pt>
- <http://www.consilium.europa.eu>
- <http://www.dn.pt>
- <http://www.dw.com>
- <http://www.esquerda.net>
- <http://www.fd.unl.pt/>
- <http://www.independent.co.uk>
- <http://www.jn.pt>
- <http://www.jornal.ceiri.com.br>
- <http://www.jornaldenegocios.pt>
- <http://www.jornalissimo.com>
- <http://www.knowledgeatwharton.com.br>
- <http://www.refugiados.pt>
- <http://www.sef.pt/>
- <http://www.sg.mai.gov.pt>
- <http://www.tvi24.iol.pt>

- <http://www.ver.pt>
- <https://jus.com.br>
- <https://pt.wikipedia.org/>
- <https://pucminasconjuntura.wordpress.com>
- <https://sites.google.com/site/leximigratoria/>
- <https://www.publico.pt>
- www.refugiados.acm.gov.pt

